



Appel à la générosité publique

Contrôle du compte d'emploi des ressources de la Fédération française des diabétiques (FFD)

Rapport définitif

Anne BURSTIN

Didier NOURY

Emilie SEFFRAY

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

2020-084R
Août 2021

SYNTHÈSE

Déclaration de conformité : à l'issue de son contrôle qui s'est concentré sur l'exercice 2019, la mission estime que **les dépenses engagées par l'association Fédération française des diabétiques sont conformes aux objectifs poursuivis par les appels publics à la générosité**. Cette déclaration de conformité est accompagnée de cinq recommandations.

La Fédération française des diabétiques

[1] L'Association française des diabétiques (AFD) a été créée en 1938 pour faciliter l'accès à l'insuline du plus grand nombre et pour soutenir la recherche médicale. Cette association de patients est désormais au service des quelque 4 millions de personnes atteintes des différents types de diabète et de leurs complications. Enjeu de santé publique (importantes atteintes à la qualité de vie, comorbidités, 34 000 décès attribuables par an) et enjeu économique (coût de 19 Mds €), le diabète représente aussi un enjeu social en raison des discriminations, notamment professionnelles, qu'il engendre.

[2] L'association a ainsi mené de nombreux combats, parmi lesquels : l'insertion des enfants dans les classes ordinaires de l'Education nationale (1963), la prise en charge à 100 % du diabète comme affection de longue durée (1964), l'accès des adultes à la fonction publique (1969) ou encore l'élaboration d'un premier contrat d'assurance spécifique pour les diabétiques (1989).

[3] A partir de 1980, un réseau d'associations locales et départementales se constitue pour informer sur les dispositifs médicaux et les traitements et pour promouvoir l'éducation thérapeutique des diabétiques. En 1995, l'AFD devient une fédération et prend en 2015 le nom de Fédération française des diabétiques (FFD) : elle anime actuellement un réseau de 80 associations territoriales, réparties sur l'ensemble du territoire et mobilisant quelque 1000 bénévoles.

[4] Les missions sociales de la Fédération sont diversifiées et s'articulent autour de trois axes :

- information, prévention et accompagnement : une information des personnes atteintes de la maladie pour la gestion du diabète au quotidien ; une action de prévention auprès du grand public (semaine nationale de prévention du diabète, actions des associations fédérées) ; un rôle de coordination du réseau et de formation des bénévoles pour soutenir la déclinaison locale des projets nationaux d'accompagnement des patients diabétiques par des pairs formés au sein de la FFD ;
- défense individuelle et collective des patients : lutte contre les discriminations, reconnaissance des droits individuels et collectifs et représentation des patients diabétiques ; réponse et conseil du service social et juridique aux sollicitations individuelles ;
- recherche et innovation : soutien à la Fondation francophone de recherche sur le diabète qui finance des projets de recherche scientifique et médicale ; soutien à l'innovation au travers du Diabète LAB, un *Living Lab* associant les patients et chargé principalement d'évaluer les produits et services innovants, améliorant la qualité de vie des patients.

[5] Reconnue d'utilité publique en 1976, la FFD est agréée par le ministère de la santé depuis 2007 pour la représentation des usagers. En 2019, la Fédération disposait de 3,5 M€ de ressources principalement constituées de générosité publique (1,9 M€), de fonds privés issus notamment de

l'industrie des produits de santé (1 M€) et de subventions publiques (0,5 M€) ; elle employait alors 20 salariés dont 7 cadres.

Les principaux constats du rapport de contrôle

- **La FFD a profondément revu ses modalités de gouvernance pour mieux impliquer ses administrateurs et ses salariés et construire une stratégie partagée avec le réseau des associations fédérées**

[6] Pour être en mesure de répondre à l'importance croissante des missions et actions fédérales, la FFD s'est dotée d'une gouvernance partagée et collaborative reposant sur des rôles et des cercles de dialogue. La clarification des fonctions des différentes instances, la meilleure implication des associations fédérées et le partage des responsabilités entre administrateurs et salariés ont accompagné l'élaboration du nouveau projet stratégique 2019-2023 « *Relier les Hommes, Conquérir des Territoires* ». Ce projet s'inspire des travaux des Etats généraux du diabète et des diabétiques qui, après un an de consultations et débats, se sont traduits par plusieurs propositions et pistes d'action pour une médecine fondée sur l'humanisme.

[7] Cette refonte de la gouvernance s'est accompagnée de réflexions pour mieux prendre en compte une exigence de transparence, particulièrement nécessaire dans une association nouant des partenariats avec les entreprises présentes sur le marché du diabète. Les mesures envisagées devraient notamment favoriser la mise en place d'un dispositif de déclaration des liens d'intérêt pour les administrateurs, voire les cadres salariés chargés des négociations avec les entreprises.

- **Les activités fédérales, en partie lucratives, se concentrent sur la diffusion des connaissances et les actions de proximité et sont financièrement équilibrées**

[8] Le travail des salariés de la Fédération se concentre sur l'information du public, le soutien au réseau et aux actions d'accompagnement, la défense des droits collectifs des personnes diabétiques et, depuis 2016, sur la réalisation d'études sociologiques au sein du Diabète LAB.

[9] Les ressources diversifiées de la Fédération lui permettent de financer une activité stabilisée autour de 4 M€ de dépenses. La structure financière apparaît solide avec à l'actif, la propriété de son siège fédéral à Paris et une trésorerie représentant quatre mois de charges.

[10] Confortant les ressources fédérales, le développement du secteur lucratif doit satisfaire à deux conditions : des modalités préservant une indépendance dont la FFD se prévaut après des décideurs, du grand public et des donateurs ; des limites financières respectant les contraintes fiscales comme juridiques s'attachant au statut d'association reconnue d'utilité publique.

- **La professionnalisation des équipes fédérales contribue à soutenir l'action d'un réseau confronté aux difficultés de recrutement et de mobilisation de ses bénévoles**

[11] Les équipes du siège sont essentiellement composées de salariés qui travaillent en lien avec les administrateurs et font appel à des compétences extérieures chaque fois que nécessaire. Un mouvement de structuration et de formalisation des procédures de travail est en cours et s'accompagne de réflexions sur la mise en place d'éléments de contrôle interne permettant à la FFD de maîtriser ses principaux risques, comme de renforcer son pilotage.

[12] Cette professionnalisation accrue permettra de conforter le soutien fédéral aux associations territoriales, qu'il s'agisse de conception de programmes, de méthodes et d'outils, de formation ou documentation. Cet appui renforcé est d'autant plus nécessaire que le siège fédéral compte sur ses associations fédérées pour peser dans les choix des acteurs locaux de santé. Celles-ci ne

disposent toutefois que de moyens très limités (budget moyen de l'ordre de 20 K€) et reposent entièrement sur des bénévoles souvent âgés et atteints de diabète, dont le renouvellement, voire l'augmentation, doit constituer une priorité.

- **Reposant sur des actions de fidélisation et de prospection des donateurs, la collecte bénéficie également du soutien d'entreprises parties-prenantes du diabète.**

[13] La Fédération doit lutter contre l'appauvrissement de son vivier de donateurs, dont le cœur de cible demeure limité aux personnes diabétiques et à leurs proches, une population globalement plus âgée que la population générale ; elle estime que sa notoriété reste faible et que la cause des diabétiques est peu mobilisatrice.

[14] Largement externalisée, la stratégie de collecte repose sur 3 piliers : fidélisation de ses donateurs, prospection de nouveaux donateurs et recherche de libéralités. Tout en maintenant des opérations de fidélisation, principalement via des courriers d'appel au don, la Fédération développe la prospection auprès de contacts loués ou échangés. N'estimant pas opportun d'engager des actions de collecte dans la rue, elle développe des actions digitales, le passage au prélèvement automatique et la recherche de potentiels legs.

[15] La collecte de générosité publique est complétée par les partenariats avec des entreprises parties-prenantes du diabète, qui ne nécessitent quasiment pas de prospection et prennent des formes variées, du mécénat à l'achat de prestations.

- **Si les opérations d'appel au don ne permettent pas d'augmenter sensiblement la collecte, elles contribuent efficacement au renouvellement des donateurs.**

[16] Les dons manuels sont peu dynamiques sur la période sous revue, malgré le développement des dons en ligne et prélevés automatiquement. Les legs présentent un potentiel de collecte important et un rendement élevé, mais leur montant varie fortement d'une année sur l'autre.

[17] Croissants sur la période 2017-2019, les coûts de collecte sont appelés à augmenter davantage pour soutenir la recherche de nouveaux donateurs et de testateurs potentiels. Cette augmentation des frais de collecte entraîne une baisse de rentabilité globale, qui doit cependant être analysée en détail. La rentabilité des opérations de fidélisation est satisfaisante puisqu'un euro investit rapporte en moyenne plus de 3 € de dons, alors que celle de la prospection est négative, qui pourtant génère la moitié des coûts de collecte. Toutefois, ces actions contribuent efficacement à renouveler le vivier des donateurs et restent donc indispensables pour la Fédération.

- **La Fédération porte une attention soutenue à la déontologie de l'appel au don, malgré un environnement concurrentiel qui conduit à des messages et des pratiques parfois offensifs.**

[18] La FFD place la déontologie de la communication au cœur de ses valeurs et de sa légitimité en tant qu'association de patients. Le choix des messages d'appel au don est encadré par plusieurs garde-fous, notamment une validation collégiale et des tests réguliers auprès des donateurs. La Fédération estime toutefois que son environnement concurrentiel justifie le caractère offensif de certains messages afin de capter l'attention des donateurs potentiels.

[19] La fréquence des sollicitations par la Fédération n'est pas excessive et s'assortit de possibilités effectives pour les donateurs de diminuer le nombre d'appels au don reçus ; en revanche, le fait de procéder à l'échange de ses fichiers avec d'autres associations expose ses donateurs à un risque de sur-sollicitation globale du secteur caritatif.

- **Le respect des droits des donateurs est bien pris en compte.**

[20] La FFD veille au respect des droits des donateurs grâce à des modalités effectives d'exercice des droits individuels (retrait des actions de sollicitation, demandes d'effacement etc.). En matière de protection des données personnelles, une mise en conformité volontariste avec le droit européen (RGPD) a été engagée et doit être parachevée s'agissant des prestataires, des associations fédérées et des données sensibles détenues par le Diabète LAB.

[21] Les souhaits d'affectation des donateurs sont bien respectés, tant pour les dons et legs de particuliers affectés à la recherche, que pour les dons d'entreprises fléchés pour le suivi des Etats généraux du diabète et des diabétiques et le fonctionnement du site « pompe à insuline ». Toutefois, s'agissant de quelques legs, l'attention scrupuleuse au respect des souhaits d'affectation ne doit pas entraîner de durée de conservation excessive dans le bilan de la Fédération.

- **Cantonée à un exercice formel, l'élaboration du CER s'est stratifiée autour de choix méthodologiques empiriques et peu encadrés par les instances. Bien que sa présentation soit formellement conforme, elle présente des lacunes qui appauvrissent l'information apportée aux donateurs.**

[22] Adossé à une comptabilité analytique bien ancrée et aujourd'hui structurée pour faciliter son alimentation, le CER repose sur une construction historique empirique, peu encadrée par les instances, et dont les choix méthodologiques ne sont pas toujours explicités. Certaines rubriques ne sont pas renseignées, en particulier celle relative aux « versements à d'autres organismes intervenant en France », alors même que la mission sociale de recherche est conduite de façon prépondérante au travers de la Fondation francophone de recherche sur le diabète (FFRD), qui bénéficie de dotations annuelles de 200 000 €. Les rubriques « autres produits de la générosité publique » et « recherche d'autres fonds » mériteraient également d'être complétées.

- **Adopté par les instances, l'objectif d'affectation prioritaire des ressources de générosité aux missions sociales s'est traduit par des choix techniques de construction du CER qui amplifient le poids des missions sociales dans les emplois de la FFD, d'une part, et la contribution de la générosité publique au financement de celles-ci, d'autre part.**

[23] Affichant son souci d'indépendance financière, la FFD s'attache à diversifier ses ressources pour ne dépendre ni des subventions publiques, ni de soutiens privés, tout en n'étant pas trop soumise à la volatilité d'une générosité publique qui représente la moitié des ressources.

[24] Le conseil d'administration a adopté un principe d'affectation prioritaire des ressources de générosité aux missions sociales et plafonné leur emploi pour la recherche de fonds et plus encore le fonctionnement. D'autres ressources (subventions, dons des entreprises, recettes de prestations) financent toutefois également ces missions sociales.

[25] La construction du CER repose dès lors sur un montage complexe d'affectation des ressources aux emplois, qui majore la contribution de la générosité aux missions sociales, en lui faisant financer, seule, la totalité de la masse salariale directe de ces missions sociales quelles que soient leurs autres sources de financement. En conséquence, les excédents, ainsi majorés, dégagés par les activités soutenues par d'autres ressources financent, en priorité, les frais de fonctionnement de l'association.

[26] Ce mécanisme est amplifié par l'imputation significative de coûts indirects aux missions sociales et par leur contenu extensif, qui inclut irrégulièrement une grande partie des charges de gouvernance et une part excessive des ressources humaines.

- **L'information apportée aux donateurs par le CER mériterait d'être enrichie. La logique de suivi des ressources de générosité, aujourd'hui peu appropriée par les instances et les équipes, doit être confortée, pour garantir aux donateurs une information précise sur l'usage de son don dans le temps.**

[27] Le CER de la FFD apparaît aujourd'hui cantonné à un exercice formel dont les potentialités d'information des donateurs ne sont pas exploitées. Leur information financière pourrait être enrichie, avec une vision plus fine des missions sociales, un affichage plus précis des modalités d'exercice de la mission recherche au travers de la FFRD et une politique explicitée de réserves.

[28] Cette amélioration doit être sous-tendue par un suivi renforcé des usages dans le temps de la générosité. Si le suivi des fonds dédiés affectés à des objets précis ne pose pas question, celui des ressources antérieures non affectées et non consommées reste partiel. Un réexamen du montant du report de ces ressources en début d'année 2020 et une traçabilité renforcée de leur usage dans les placements financiers ou l'investissement immobilier sont nécessaires.

- **La mise en œuvre du nouveau règlement comptable offre l'occasion de consolider le CER et d'enrichir l'information en direction des donateurs.**

[29] Imposant une refonte du CER à compter de 2020, le nouveau règlement comptable de décembre 2018 offre à la FFD l'opportunité de le consolider. Largement engagé concernant la comptabilisation des legs, ce travail doit viser à le compléter et à clarifier ses principes d'élaboration. Il peut également être l'occasion d'enrichir l'information financière en direction des donateurs, la brochure l'Essentiel en particulier.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

La déclaration de conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les appels publics à la générosité s'accompagne des cinq recommandations suivantes :

n°	Recommandation
1	Structurer un dispositif de déclarations d'intérêts formalisées concernant les dirigeants ainsi que les cadres en relation avec les entreprises ; mettre en place les modalités de contrôle du bon fonctionnement de ce dispositif.
2	Formaliser une délégation de pouvoir du trésorier en faveur de la directrice générale et prévoir un seuil au-delà duquel le paiement des dépenses impose la signature du trésorier
3	Formaliser une méthode claire d'élaboration du CER :
3-1	Faire la part, au sein des autres fonds privés et autres produits, de ceux pouvant relever de la générosité publique.
3-2	Parachever la valorisation des contributions volontaires en nature conformément aux attendus du nouveau règlement comptable, pour une image plus complète des ressources de la FFD.
3-3	Intégrer à l'emploi Recherche de fonds la masse salariale des collaborateurs en charge de la collecte (générosité comme autres fonds privés).
3-4	Conformer aux prescriptions réglementaires la répartition de la masse salariale entre les différents emplois.
3-5	Régulariser le calcul du report des ressources antérieures de générosité non affectées et non consommées et renforcer la traçabilité de leur utilisation.
4	Encadrer par une convention avec la FFRD l'usage délégué des ressources de générosité affectées à la recherche.
5	Développer l'information à destination des donateurs (missions sociales, mise en œuvre de la mission Recherche, politique de réserves).

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	9
RAPPORT	13
1 LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION	14
1.1 DES ACTIVITES DIVERSIFIEES PRESENTANT DES RESULTATS EQUILIBRES	14
1.1.1 <i>Des missions axées sur la diffusion des connaissances et les actions de proximité</i>	14
1.1.2 <i>Des activités lucratives qui doivent respecter l'indépendance de la Fédération</i>	19
1.1.3 <i>Des résultats d'activité équilibrés, soutenus par la générosité publique</i>	21
1.2 UNE GOUVERNANCE RESTRUCTUREE ET DYNAMISEE POUR ACCOMPAGNER LES ASSOCIATIONS FEDEREES	23
1.2.1 <i>Une vitalité associative qui repose sur des bénévoles actifs dans les territoires</i>	23
1.2.2 <i>Une nouvelle gouvernance pour une meilleure implication des administrateurs</i>	25
1.2.3 <i>Le renforcement envisagé des garanties de transparence et de gestion désintéressée</i>	29
1.3 UNE TETE DE RESEAU DE TAILLE REDUITE QUI RENFORCE SON ORGANISATION	32
1.3.1 <i>Un effectif salarié stabilisé et mobilisé dans des locaux spacieux et réaménagés</i>	32
1.3.2 <i>Un rôle d'appui pour soutenir l'évolution d'un réseau hétérogène</i>	34
1.3.3 <i>La formalisation des procédures et les modalités de contrôle interne</i>	37
2 LA COLLECTE ET LE RESPECT DES DROITS DES DONATEURS	40
2.1 UNE COLLECTE DE GENEROSITE PUBLIQUE ORIENTEE VERS LE RENOUVELLEMENT DES DONATEURS ET COMPLETEE PAR LES RESSOURCES ISSUES DES ENTREPRISES	40
2.1.1 <i>Une petite équipe au sein d'un cercle de communication plus large</i>	40
2.1.2 <i>Des actions de fidélisation et de prospection pour renouveler les donateurs</i>	41
2.1.3 <i>Une stratégie de recherche des libéralités qui s'amplifie</i>	45
2.1.4 <i>Une collecte de générosité publique complétée par les ressources issues des entreprises</i>	46
2.2 DES OPERATIONS DE FIDELISATION DONT LE RENDEMENT S'AMELIORE, UNE PROSPECTION COUTEUSE MAIS JUGEE INCONTOURNABLE	48
2.2.1 <i>Une collecte de dons manuels peu dynamique jusqu'en 2020</i>	48
2.2.2 <i>Des frais d'appel à la générosité du public croissants</i>	50
2.2.3 <i>Des legs offrant un bon rendement en raison de coût de collecte très limités</i>	53
2.3 LES DROITS DES DONATEURS, UNE PRIORITE POUR LA FEDERATION FRANÇAISE DES DIABETIQUES	54
2.3.1 <i>Des obligations légales et règlementaires bien respectées</i>	54
2.3.2 <i>Des exigences déontologiques mais un environnement concurrentiel pouvant induire des messages offensifs et une sur-sollicitation des donateurs</i>	55
2.3.3 <i>Des dons et legs affectés conformément aux souhaits des donateurs et mécènes</i>	59
3 L'ELABORATION ET LA CONFORMITE DU COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES (CER)	61
3.1 UNE ORGANISATION COMPTABLE OFFRANT UN ETAYAGE SATISFAISANT POUR LA CONSTRUCTION DU CER	61
3.1.1 <i>Une équipe réduite appuyée par une prestation externe</i>	61
3.1.2 <i>Une comptabilité cherchant à rendre de mieux en mieux compte de la diversité des actions et de la structure fédérale de la FFD</i>	62
3.2 UNE PRESENTATION ET UNE ELABORATION DU CER REPOSANT SUR DES FONDEMENTS HISTORIQUES PEU EXPLICITES	65
3.2.1 <i>Une présentation formellement conforme mais comportant des lacunes</i>	65
3.2.2 <i>Une méthode de construction empirique</i>	66
3.3 UN OBJECTIF D'AFFECTATION PRIORITAIRE DES RESSOURCES DE GENEROSITE QUI SE HEURTE A LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES.....	68
3.3.1 <i>La recherche de ressources équilibrées</i>	68
3.3.2 <i>Une volonté d'affectation prioritaire de la générosité qui induit une définition extensive des missions sociales et un montage complexe du CER</i>	72
3.4 UN USAGE TROP FORMEL DU CER ET UNE LOGIQUE DE SUIVI DES RESSOURCES DE GENEROSITE PEU APPROPRIEE PAR LES INSTANCES ET LES EQUIPES	81
3.4.1 <i>L'information apportée aux donateurs par le CER mériterait d'être enrichie</i>	81
3.4.2 <i>Un suivi dans le temps des ressources de générosité à renforcer</i>	82

3.5	LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU REGLEMENT COMPTABLE EST UNE OCCASION DE CONSOLIDATION ET D'ENRICHISSEMENT DU CER ET DE LA DOCUMENTATION EN DIRECTION DES DONATEURS	86
3.5.1	<i>Une opportunité de rénovation du CER</i>	87
3.5.2	<i>La mise en place de nouvelles modalités de comptabilisation des legs</i>	87
PIECES JOINTES : COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES PUBLIE DANS LES COMPTES 2019/ESSENTIEL 2019 ..		89
ANNEXES		91
ANNEXE 1 :	MISE EN CONFORMITE POUR LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES (RGPD)	93
ANNEXE 2 :	CAMPAGNES D'APPEL AU DON	99
ANNEXE 3 :	COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES	107
	<i>Annexe 3.1 Note sur la méthode d'élaboration du CER (décembre 2020)</i>	107
	<i>Annexe 3.2 : Méthode d'affectation des ressources aux dépenses des missions sociales</i>	110
SIGLES UTILISES		113
REPONSE DU PRESIDENT DE LA FEDERATION FRANÇAISE DES DIABETIQUES AU RAPPORT PROVISOIRE		115
OBSERVATIONS DE LA MISSION SUR LA REPONSE AU RAPPORT PROVISOIRE		127

Bref rappel sur le diabète

Le diabète est une maladie chronique caractérisée par un excès permanent de sucre dans le sang, dû à un manque ou un défaut d'utilisation d'une hormone appelée insuline et fabriquée par le pancréas. Responsable de graves complications et de décès prématurés, le diabète est de différents types :

Le diabète de type 1, insulino-dépendant appelé aussi diabète "maigre" car l'un des premiers symptômes est l'amaigrissement, ou diabète "juvénile" parce qu'il touche des sujets jeunes.

Il compte pour environ 10 % des cas et résulte de la disparition des cellules bêta du pancréas entraînant une carence totale en insuline. L'unique traitement est l'apport d'insuline : soit sous forme d'injections (avec une seringue ou un stylo), soit avec une pompe à insuline destinée à administrer l'insuline en continu.

Le diabète de type 2, non insulino-dépendant, décrit aussi sous le nom de diabète "gras" ou diabète de la maturité, puisqu'il survient souvent autour de la cinquantaine chez des personnes en surpoids.

Il représente environ 90 % des cas ; indolore, son développement peut passer longtemps inaperçu (de 5 à 10 ans en moyenne entre l'apparition des premières hyperglycémies et le diagnostic). Deux anomalies sont responsables de l'excès de sucre dans le sang : soit le pancréas fabrique toujours de l'insuline mais pas assez par rapport à la glycémie, soit cette insuline agit mal (insulino-résistance).

Le diabète de type 2 est traité par régime, plus médicaments si nécessaire, et éventuellement insuline après quelques années d'évolution

RAPPORT

[30] Le ministre des solidarités et de la santé a confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) le contrôle du compte d'emploi annuel des ressources de l'association Fédération française des diabétiques (FFD), afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux appels à la générosité publique. Cette association n'avait, jusqu'alors, pas fait l'objet d'un tel contrôle qui permet aux donateurs de s'assurer de l'utilisation des ressources issues de leur générosité.

[31] La mission de contrôle est fondée sur l'exercice des pouvoirs confiés à l'IGAS en matière de compte d'emploi des ressources (article 42-II de la loi 96-452 du 28 mai 1996) :

« Dans les domaines de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'inspection générale des affaires sociales exerce (...) un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national (...) afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent (...), sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes ».

[32] Ce contrôle repose sur trois dimensions permettant d'apprécier la conformité des dépenses aux objectifs de l'appel à la générosité :

- les garanties apportées par le fonctionnement de la gouvernance et du contrôle interne quant à la bonne utilisation des fonds au regard de l'objet social ;
- la loyauté des campagnes de collecte et la maîtrise de leurs coûts ainsi que le respect de la volonté et des droits des donateurs ;
- la fiabilité et la sincérité de l'information délivrée quant à l'utilisation de la générosité publique dans la durée, au travers de l'examen du compte d'emploi des ressources.

[33] Le contrôle a été notifié au président de l'association le 22 octobre 2020 et s'est déroulé de novembre 2020 à avril 2021, parallèlement au contrôle du CER d'une autre association de taille similaire faisant appel à la générosité du public dans un champ différent. Visant les exercices 2017 à 2019, le contrôle s'est concentré sur l'exercice clos au 31 décembre 2019.

[34] La mission s'est entretenue avec les responsables élus et administratifs de la FFD et avec des interlocuteurs de niveau plus technique. En raison d'un contexte marqué par l'épidémie de coronavirus, les entretiens se sont déroulés par visio-conférence. Les investigations sur pièces et sur place au siège parisien de l'association ont été fortement réduites. La mission a contacté la Fondation francophone pour la recherche sur le diabète, qui bénéficie d'un reversement de générosité publique par la FFD. Elle s'est également entretenue avec la présidente de l'association régionale des diabétiques du Centre-Val-de Loire, issue de la fusion récente de quatre associations fédérées locales.

[35] La mission a rencontré les représentants du ministère de l'Intérieur ainsi que ceux de direction générale de la santé. Elle s'est également entretenue avec le commissaire aux comptes de l'association.

[36] Le présent rapport fait l'objet d'une procédure contradictoire avec l'organisme contrôlé.

1 La gouvernance et le fonctionnement de l'association

1.1 Des activités diversifiées présentant des résultats équilibrés

[37] Approuvée le 24 décembre 2015, la dernière version des statuts de la FFD définit ainsi l'objet social :

- La défense des droits d'accès des diabétiques à des soins de qualité et la lutte contre les discriminations liées à leur maladie,
- L'accompagnement et l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes de diabète,
- L'information et la prévention en matière de diabète.

[38] Depuis 2005 et l'adoption de son premier projet stratégique, sous forme du manifeste « *AFD, acteur de santé* », l'association s'attache à formaliser tous les quatre ans des documents précisant ses priorités stratégiques.

[39] Le projet 2015-2018 « *Ambitions 2018 : une fédération de patients militante et innovante* » a permis de structurer les actions autour de trois axes : informer et prévenir, affirmer un positionnement militant dans la défense des patients et soutenir la recherche et l'innovation. Des progrès importants ont notamment été obtenus en matière de lutte contre les discriminations au travail et de prise en charge de dispositifs médicaux innovants. La création du Diabète LAB fin 2015 a conforté la position de la FFD dans le champ sanitaire, en la dotant de sa propre base de données et de capacités d'analyses et d'études. Enfin, lancés en novembre 2017 pour un an et soutenus par le ministère chargé de la santé, les Etats généraux du diabète et des diabétiques (EGDD) ont permis une large consultation des acteurs nationaux et locaux concernés par le diabète pour évaluer et agir ensemble : état des lieux de l'offre de soins dans les territoires, recueil du vécu et de l'expérience des patients, sensibilisation du public au diabète, auditions et échanges avec les décideurs pour faire évoluer les politiques de santé.

[40] Après un an de travail, de consultations et de discussions, ces Etats généraux se sont traduits par 15 propositions et 58 actions pour une médecine fondée sur l'humanisme, à concrétiser dans les années à venir. Ces travaux constituent le substrat du nouveau projet stratégique 2019-2023 « *Relier les Hommes, Conquérir des Territoires* » adopté avec un manifeste qui exprime les grandes valeurs guidant l'action de l'association. Le projet concrétise le manifeste en axes stratégiques prioritaires sur quatre champs d'action : le territoire politique, le territoire des communautés, le territoire fédéral et le territoire communication.

[41] En substance : « *Nous continuerons à lutter contre toutes formes de discriminations avec un engagement militant constructif, nous suivrons l'évolution de notre environnement pour répondre aux besoins de toutes et tous. Nous devons nous positionner quant à l'évolution des patients experts, repenser notre communication, nous inscrire dans une réflexion sur le bénévolat, sur notre modèle fédéral, économique, travailler sur notre développement régional et nous positionner, dès aujourd'hui au sein des différentes structures qui se mettent en place sur les territoires* » (président de la FFD, assemblée générale du 15 juin 2019).

1.1.1 Des missions axées sur la diffusion des connaissances et les actions de proximité

[42] L'importance relative des différentes activités de la Fédération peut être approchée à partir de la ventilation des effectifs salariés effectuée dans le cadre de l'élaboration du compte d'emploi

des ressources. En 2019, la répartition du temps de travail des 19,7 salariés en équivalent temps plein (ETP) était la suivante :

Tableau 1 : Répartition du temps de travail des salariés selon les activités de la FFD en 2019

Information, accompagnement et prévention auprès des personnes atteintes de diabète et de leur entourage, des personnes à risque :	38,3 %
Information du public	21,2 %
Soutien au réseau et actions d'accompagnement local	13,2 %
Prévention grand public et ciblée	4,8 %
Défense individuelle et collective des patients - plaidoyer pour faire reconnaître les droits individuels et collectifs des patients diabétiques :	20,4 %
Plaidoyer, affaires publiques	18,0 %
Protection juridique	2,4 %
Recherche - scientifique et médicale - et innovation pour œuvrer à la guérison du diabète et à l'amélioration de la qualité de vie des patients :	15,0 %
Innovation, Diabète LAB	14,6 %
Dons recherche	0,4 %
<i>Sous-total missions sociales</i>	73,7 %
Administration et fonctionnement général	19,3 %
Recherche de fonds	6,2 %

Source : Mission, à partir de FFD : Répartition 2019 masse salariale (total de 99,2 % et non 100 %)

[43] S'agissant des missions sociales, le travail des salariés de la Fédération se concentre sur l'information du public, le soutien au réseau et aux actions d'accompagnement, la défense des droits collectifs des personnes diabétiques ainsi que sur la réalisation d'études au sein du Diabète LAB.

1.1.1.1 L'information, l'accompagnement et la prévention

L'information du public

[44] L'équipe éditoriale de la Fédération publie le magazine bimestriel Equilibre (10 000 exemplaires, sur abonnement) pour faire le point sur l'actualité du diabète, l'état de la recherche et de l'innovation, les actions fédérales et locales et apporter des conseils pour faciliter la vie quotidienne et les démarches des personnes diabétiques. Cette publication génère des recettes d'abonnements mais également d'annonces publicitaires. La Fédération édite par ailleurs une vingtaine de livrets d'information sur le diabète.

[45] Ces contenus sont également accessibles en ligne et complètent une offre constituée d'une lettre d'information électronique mensuelle, de plusieurs sites à caractère généraliste comme le site institutionnel de la Fédération ou plus spécialisés (pompe à insuline, Diabète LAB, prévention) ainsi que d'une présence sur les réseaux sociaux (cf. 2.1.1).

[46] Toutefois, la FFD s'adressant à des patients diabétiques plutôt âgés, le maintien d'une communication écrite reste incontournable, quelles que soient les difficultés croissantes d'obtenir des recettes publicitaires ou d'abonnements.

L'accompagnement des patients

[47] Cette mission fédérale s'exerce au travers de l'accompagnement des associations territoriales afin que celles-ci soient en capacité de développer leurs actions de proximité en faveur des patients.

[48] Le soutien fédéral au réseau passe par l'aide à la gestion associative et la prise en compte des attentes et priorités locales ainsi que par la circulation régulière des informations et l'échange de bonnes pratiques (lettre fédérale, espace web bénévoles). Il passe également par la formation des bénévoles locaux, notamment des « bénévoles actifs » (pour informer et prévenir) ou des « bénévoles patients experts » (pour accompagner d'autres patients, à l'issue d'une formation certifiante en éducation thérapeutique des patients).

[49] Le siège fédéral peut également soutenir les projets des associations territoriales par une aide au développement de partenariats locaux et à la recherche de subventions. Mais l'essentiel du soutien correspond à la mise en place d'actions locales dans le cadre de projets fédéraux. C'est le cas des actions menées dans le cadre de la Semaine nationale de prévention du diabète ou lors de la Journée mondiale du diabète.

[50] En matière d'accompagnement, l'action phare depuis 2008 est constituée du dispositif « Elan solidaire » développé dans le cadre d'un partenariat entre la Fédération, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et, depuis 2010, la direction générale de la santé (DGS). Ce dispositif est centré sur la rencontre et le partage d'expériences de patients à patients, sans ingérence dans le traitement et avec l'animation de « bénévoles patients experts » du réseau FFD : en 2019, 1067 patients ont ainsi été accompagnés dans 97 communes, au travers de l'organisation de groupes de rencontre et de la réalisation d'entretiens individuels. Financièrement, les associations impliquées dans ce projet bénéficient d'un reversement des subventions nationales reçues de la CNAM par la Fédération.

[51] La FFD souhaite développer autant que possible cette action en raison de la croissance des besoins exprimés d'intervention de patients experts : non plus seulement pour l'éducation thérapeutique des patients, mais également pour un accompagnement thérapeutique plus léger ou pour des études en vie réelle (téléconsultation, e-santé, etc.). De plus, les patients experts formés par la FFD sont en mesure, non seulement de restituer une expérience individuelle à leurs pairs patients, mais également de rapporter une expérience plus collective de la maladie, à travers le flux d'échanges et d'informations dont ils bénéficient avec la Fédération.

La prévention du diabète

[52] Depuis 2012, la FFD organise une semaine de sensibilisation au diabète de type 2 et à ses risques de complication. Cet évènement s'adresse aux 500 000 à 800 000 personnes qui ignorent qu'elles sont atteintes par cette maladie. Appuyés par une campagne de communication fédérale dans les médias nationaux, locaux et web, les bénévoles des associations fédérées organisent des stands, des conférences, des rencontres pour informer le grand public et proposer un test en 8 questions permettant d'évaluer son risque de développer un diabète. En 2019, 44 associations locales ont organisé 268 actions locales avec 26 000 tests complétés.

[53] Du fait de la convergence des préoccupations en matière de prévention des maladies chroniques, le ministère de la santé et l'assurance-maladie soutiennent financièrement plusieurs des actions menées durant cette semaine par le réseau de la FFD. Conformément à la stratégie nationale de santé et au plan prioritaire de prévention, ce soutien renforce les actions visant à réduire les inégalités de santé, en direction des personnes vulnérables et à sur-risques associés (notamment cardio-vasculaires).

[54] Cette sensibilisation à destination du grand public est complétée par des actions de prévention plus ciblées. C'est notamment le cas des sessions de prévention en entreprise organisées par ou avec le concours de la Fédération, ou bien, directement, par les associations locales, et tarifées en conséquence. C'est également le cas des nombreuses actions d'information

et d'accompagnement sur le diabète, menées par les associations fédérées auprès de publics ciblés : écoliers et étudiants, personnes âgées, personnes en vulnérabilité sociale.

1.1.1.2 La défense des droits et le plaidoyer

[55] La défense individuelle est assurée par la juriste du service social et juridique lors de deux permanences hebdomadaires de 4h30 chacune. Ce service qui délivre conseils et aide aux démarches pour toutes les personnes diabétiques a traité 1560 sollicitations en 2019 (téléphone et courriels)¹. Le service assiste également les bénévoles des associations locales dans leur propre rôle d'information et de conseil, soit par des réponses à leurs demandes tout au long de la semaine, soit par des interventions dans les modules de formation des bénévoles actifs et bénévoles patients experts. Enfin, vis-à-vis des seuls adhérents, le service peut prendre en charge, en recours amiable puis éventuellement contentieux, des dossiers présentant une exemplarité de nature à nourrir l'activité fédérale de plaidoyer².

[56] La défense des droits collectifs et le plaidoyer constituent une activité traditionnellement importante dans cette association de patients, qui est aussi une association de militants. Cette activité a trouvé un nouveau souffle avec l'organisation des Etats généraux du diabète et des diabétiques en 2017-2018, qui a permis à la FFD de porter une vingtaine de positions. Relayé au besoin par des interventions médiatiques ou des pétitions, ce *lobbying* de la FFD s'attache actuellement à faire progresser la cause des personnes diabétiques sur deux volets :

- la lutte contre les discriminations en matière d'emploi et d'assurance ainsi que l'amélioration des prises en charge, ce qui amène à agir auprès des parlementaires et décideurs nationaux ; pour le remboursement de dispositifs médicaux performants, la FFD peut se positionner en « facilitateur » entre régulateurs et industriels (exemple des lecteurs de glucose en continu) ;
- la co-construction de filières de soins diabète assurant une meilleure prise en charge des patients, ce qui impose d'armer les associations locales pour leur permettre d'investir le niveau territorial afin de faire évoluer l'organisation des soins en un parcours de santé coordonné.

[57] Parce que les expériences internationales lui permettent d'enrichir et soutenir son plaidoyer national, la Fédération française des diabétiques est adhérente à la Fédération internationale du diabète (FID). Toutefois, cette adhésion est en question au regard d'une situation financière, d'un fonctionnement et d'une gouvernance de la FID jugés très dégradés. La FFD milite ainsi pour que « *la FID à son niveau européen en priorité, retrouve une indépendance et une transparence financière et qu'elle se donne les moyens de développer des actions de plaidoyer, réalistes et adaptées aux préoccupations des patients européens* » (manifeste international de la FFD).

¹ Dont 1/3 d'appels téléphoniques et 2/3 de courriels concernant les problèmes d'assurance (25 %), de permis de conduire (23 %), d'emploi (17 %), de handicap/invalidité (7%), de couverture maladie et d'accès aux soins (6 %), notamment.

² En 2020, cinq dossiers ont été suivis : trois concernent l'entrée ou la formation promotionnelle dans la police nationale (bénéfice du concours refusé suite à la visite médicale d'aptitude) ; deux concernent des refus d'application du dispositif dérogatoire d'isolement et de télétravail en faveur des personnes vulnérables (dont un licenciement d'agent immobilier).

1.1.1.3 La recherche et l'innovation

La recherche scientifique et médicale

[58] La recherche ne figure pas en tant que telle dans l'objet social mais est inscrite parmi les moyens d'action que mobilise la FFD pour améliorer la vie des personnes diabétiques. Comme le soulignait l'ancien président de la FFD, « *la mission de la Fédération, c'est le quotidien, ainsi que la solidarité et l'entraide* », « *la recherche a toujours interpellé la Fédération ; c'est un axe fort de l'appel à dons et il est important que la Fédération soit présente et actrice* ».

[59] Après avoir un temps géré directement ses financements de recherche, la Fédération a participé en 2013 à la création de la Fondation francophone pour la recherche sur le diabète et lui a délégué le choix des projets à soutenir (cf. [site FFRD](#)). Dotée d'un conseil scientifique et accueillant dans son bureau un administrateur de la FFD, cette fondation sélectionne ainsi chaque année deux à quatre projets de recherche³. D'un montant de 200 K€ ces dernières années, le versement de la FFD est enregistré par la FFRD dans ses comptes dans une « dotation des laboratoires » qui atteint 750 K€ en 2019. Cette « dotation » contribue au financement des projets de recherche sélectionnés mais également au fonctionnement de la FFRD (cf. 3.4.2.1).

[60] Le positionnement de cette action en faveur de la recherche reste à clarifier par la Fédération. Pour reprendre les termes de l'ancien président de la FFD : « *une des questions qui se pose est le rôle de la Fédération : doit-elle se contenter d'être financeur ? doit-elle décider d'une stratégie précise ? doit-elle s'impliquer comme un partenaire actif de certains projets, notamment de recherche clinique ?* »

L'innovation et le Diabète LAB

[61] Lancé en mars 2015, le Diabète LAB est un dispositif de production d'informations et de connaissances sur la vie quotidienne des patients diabétiques et la relation qu'ils entretiennent avec leur maladie chronique. Une part importante de l'activité est constituée d'enquêtes sociologiques pour tester des dispositifs, éléments et produits à visée thérapeutique ou non, auprès de patients diabétiques et de leurs proches.

[62] Plus de 4500 « diabète'acteurs » se sont inscrits pour participer aux études, mais aussi inter-réagir avec les concepteurs des études : hormis quelques professionnels de santé, il s'agit de patients diabétiques ou de proches de diabétiques, adhérents ou non à la FFD et majoritairement atteints de diabète de type 1. Ces diabète'acteurs peuvent créer leur espace personnel sur un site dédié et sécurisé : celui-ci leur permet de savoir à quelles études ou *focus group* ils peuvent participer s'ils le souhaitent et d'avoir un accès prioritaire aux résultats des études, dans un environnement sécurisé ; les données de leur inscription bénéficient d'une sécurisation grâce à un hébergeur agréé de données de santé.

[63] Plus d'une vingtaine d'études ont été engagées ou finalisées, portant sur l'expérience des patients et leur parcours de santé : qualité de vie des personnes diabétiques, prévention du diabète, stress et douleurs neuropathiques, diabète au travail, vaccination, etc⁴. Les

³ En 2019, quatre projets de recherche fondamentale (stress du réticulum endoplasmique et du diabète à l'aide de cellules bêta humaines), clinique (déterminants pronostiques du pied diabétique) et translationnelle (déficience en Seipine, édulcorants et métabolisme du glucose) ; en 2018, deux projets sur le microbiote intestinal dans les diabètes de types 1 et 2 ainsi qu'un projet portant sur un syndrome hépatique et le diabète de type 2.

⁴ Ces études se fondent souvent sur des entretiens semi-directifs approfondis : par exemple 13 entretiens téléphoniques d'une heure pour un dispositif externe de « pancréas artificiel » (2019) ou 17 entretiens entre 0h30 et 1h30 surtout par

commanditaires peuvent être la FFD elle-même (dans le cadre de ses Etats généraux du diabète et des diabétiques) ou bien des autorités publiques : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), Fonds national pour la démocratie sanitaire (FNDS). Mais la plupart des études du Diabète LAB font intervenir des partenaires privés et portent notamment sur le ressenti des diabète'acteurs vis-à-vis des dispositifs médicaux qu'ils utilisent ou sur l'évaluation de l'acceptation et l'usage de dispositifs récents mais pas encore massivement diffusés. Dans ce cadre, de nombreuses conventions de partenariat permettent aux industriels de participer au financement du Diabète LAB.

[64] Bien davantage que pour la recherche, la Fédération fait du développement du Diabète LAB un de ses axes stratégiques pour répondre aux besoins et attentes des patients diabétiques. Elle considère également que sa reconnaissance comme acteur de santé doit désormais s'appuyer sur sa base de données et sa capacité à réaliser des analyses et des études pour peser dans le champ de la démocratie sanitaire.

1.1.2 Des activités lucratives qui doivent respecter l'indépendance de la Fédération

[65] La Fédération des diabétiques fait de son indépendance une de ses valeurs cardinales, régulièrement affirmée dans ses manifestes comme dans ses messages aux donateurs. La FFD est aussi une association de patients largement soutenue par les industriels opérant sur le marché du diabète. Il importe que cet important soutien financier recouvre des coopérations mutuellement profitables aux patients de la FFD comme aux laboratoires pharmaceutiques et exclut toute pression ou instrumentalisation.

1.1.2.1 Le développement d'un secteur lucratif important

[66] Créée en 2009, la SARL France Diabète avait vocation à accueillir les opérations à but lucratif de la Fédération et notamment le Salon du diabète. Son capital de 1000 € était détenu par la FFD et son dirigeant, non rémunéré, était la directrice de la Fédération. Devant les réticences du personnel de la Fédération appelé à rejoindre pour partie cette nouvelle structure, France Diabète n'a jamais été activée pour prendre en charge de nouvelles opérations, tout en cumulant de petites pertes liées à ses charges de gestion. La Fédération a donc décidé de sa liquidation au 31/12/2018 : la perte de 7,5 K€ a alors été intégrée dans les comptes de la FFD.

[67] En conséquence, la FFD abrite un secteur lucratif qui comprend en 2019 :

- des produits de 701 K€ : 430 K€ de prestations aux entreprises de produits de santé essentiellement (études du Diabète LAB, quelques interventions et formations) ; 255 K€ issus du magazine Equilibre (dont 78 K€ d'annonces publicitaires) ; de façon plus accessoire, des location de salles, quelques prestations de service et ventes de produits ;
- des charges de 771 K€ : 344 K€ de charges externes ainsi que 277 K€ issues de la répartition de charges entre secteurs lucratif et non lucratif ; ce niveau de charges se traduit par un déficit qui porte le total des pertes cumulées à 442 K€.

téléphone pour un lecteur du taux de glucose en continu (2016) ; le panel peut être plus large pour des questionnaires en ligne avec par exemple 3731 répondants pour une étude sur le rapport à la vaccination des diabétiques (2019)

[68] Ce secteur lucratif est soumis aux impôts commerciaux (TVA et impôt sur les bénéfices). Il est suivi dans une « comptabilité d'établissement » et s'accompagne d'un compte de liaison avec le secteur non lucratif, autant d'éléments de clarification qui laissent toutefois subsister quelques interrogations : en particulier, les bases et l'application des règles de répartition des charges entre secteurs lucratif et non lucratif ou l'exclusion du secteur lucratif des revenus de la location de cinq bureaux à des associations « *partageant les valeurs de la FFD* ».

1.1.2.2 L'intérêt ainsi que les limites du développement de ce secteur lucratif

[69] Financièrement, ces activités lucratives contribuent opportunément à la diversification des ressources de la FFD, au regard de ressources de générosité publique importantes mais fluctuantes et de concours publics limités et peu dynamiques. Elles renforcent ainsi la capacité à agir de la Fédération et de son réseau.

[70] S'agissant plus qualitativement du service aux patients, les prestations financées par les industriels contribuent à développer une information adaptée pour la gestion du diabète au quotidien et à favoriser la diffusion des produits et dispositifs les plus innovants, porteurs d'une amélioration des conditions de vie des patients. En particulier les études en vie réelle réalisées avec des personnes diabétiques permettent aux industriels de mieux comprendre les attentes des patients, d'élaborer et amender des produits répondant aux besoins, ce qui *in fine* favorise leur prise en charge par la collectivité.

[71] Face aux risques que pourrait présenter une trop forte dépendance à l'égard des activités lucratives, la Fédération fait état des éléments de maîtrise suivants.

[72] En premier lieu, l'activité du Diabète LAB est contrainte par des capacités limitées qui ne lui permettent pas de mener de front de nombreuses études. Cette contrainte de moyens lui évite d'avoir à rechercher de l'activité pour remplir son plan de charge : ce sont les industriels qui font état de leur intérêt pour une étude, mais c'est le Diabète LAB qui en reformule les termes et en accepte le principe dès lors que cette étude rejoint ses préoccupations et fait obligatoirement de la Fédération le propriétaire des données et des résultats. C'est également le Diabète LAB qui mène les échanges avec les commanditaires, fait valider un protocole dont il conserve la maîtrise et organise la restitution des résultats (sans communication des données de base).

[73] En second lieu, la progression des recettes du Diabète LAB reste contenue et est compensée par l'érosion des produits du magazine Equilibre ainsi que par la baisse des formations facturées : globalement, les ressources issues des entreprises se maintiennent à ¼ des ressources fédérales. De surcroît, un montant maximal de contributions par industriel a été fixé à 2 % des ressources de la FFD et cette limite est très largement respectée⁵.

[74] Ces éléments de maîtrise des recettes lucratives sont importants mais ils doivent s'apprécier au regard du statut d'association reconnue d'utilité publique qui, avec ses avantages et contraintes², encadre la Fédération dans son action et son développement.

[75] Si le Conseil d'Etat reconnaît que « *l'exercice d'activités commerciales dans un secteur concurrentiel est compatible avec le maintien de la reconnaissance d'utilité publique* », cette reconnaissance n'est pas sans limites. Le Conseil a ainsi considéré que ces limites n'étaient pas franchies pour une association sportive dont les produits commerciaux représentaient 13 % des

⁵ Limite rappelée dans la présentation des missions sociales qui ont été votées en conseil d'administration du 21 avril 2018

produits d'exploitation⁶. La mission relève que les produits du secteur lucratif de la FFD atteignent 18,6 % des produits d'exploitation.

[76] Au plan fiscal, le cantonnement des impôts commerciaux au seul secteur lucratif n'est admis que si « *l'activité non lucrative demeure significativement prépondérante* ». Surtout, cette prépondérance est nécessaire pour que l'association puissent faire bénéficier de la déductibilité fiscale des dons et libéralités. Pour apprécier cette prépondérance, la référence usuelle est celle d'un secteur lucratif inférieur au tiers de l'activité de l'association, modulée en fonction de l'apport que représentent les recettes du secteur lucratif dans la réalisation des missions statutaires de l'association. En l'occurrence, la mission constate que les activités concurrentielles génèrent des pertes, comblées par les autres ressources de l'association.

[77] La mission n'entend pas préjuger des positions du juge administratif ou des services fiscaux. Elle souligne cependant que la Fédération n'a pas vocation à développer sans limites des activités commerciales et ce, d'autant plus qu'elle est reconnue d'utilité publique. **Elle invite donc la FFD à accorder une attention particulière à l'encadrement du développement qu'elle ambitionne pour l'activité de son Diabète LAB**, principal contributeur de ses produits lucratifs.

[78] Dans cette perspective, il peut être relevé que, en avril 2016, le conseil d'administration avait débattu de l'opportunité de créer une société pour accueillir les activités du Diabète LAB. Jugée alors prématurée, cette solution pourrait, si nécessaire, être à nouveau examinée.

1.1.3 Des résultats d'activité équilibrés, soutenus par la générosité publique

1.1.3.1 Un niveau d'activité stabilisé, des résultats équilibrés et une situation financière solide

[79] Les comptes de résultat de la Fédération enregistrent l'équilibre global d'une activité stabilisée autour de 4 M€ de dépenses. En 2019, un déficit de 456 K€ succède à une série de modestes excédents annuels : ce déficit ponctuel est lié à une baisse de moitié des legs et non à un dérapage des dépenses, maîtrisées pour ce qui concerne le fonctionnement.

[80] La structure financière apparaît solide avec des fonds propres et fonds dédiés qui avoisinent 3,5 M€. Ces capitaux stables n'ont aucunement besoin d'être confortés par un endettement à long terme et couvrent largement un actif immobilisé de 2,5 M€. L'activité courante étant sur-financée par des dettes fournisseurs, ces excédents de financement dégagent une trésorerie de 1,4 M€ : cette trésorerie, qui atteignait 1,8 M€ en 2016, équivaut actuellement à plus de 4 mois de charges ou près de 10 mois de collecte grand public.

[81] Cette solidité financière est plus importante en considérant que l'actif de la FFD comporte un siège social parisien acquis en septembre 2005 pour 3,6 M€ et largement amorti depuis. La plus-value latente de cet actif majore sensiblement le niveau réel des réserves dont les comptes de l'association font état (*cf.* 3.4.2.4).

⁶ « L'exercice, par une association principalement sportive et reconnue d'utilité publique, d'activités commerciales dans un secteur concurrentiel est compatible avec le maintien de la reconnaissance d'utilité publique, alors même que toutes ces activités ne présentent pas un lien direct avec l'objet statutaire de l'association, dès lors que les recettes tirées des activités en cause ne représentent que 21 % du chiffre d'affaires total de l'association et 13 % de ses produits d'exploitation ». ([La Jeune France, Section de l'intérieur, 16 janvier 2018, n° 393.165](#))

1.1.3.2 Des ressources diversifiées composées pour moitié de générosité publique

[82] Le compte d'emploi des ressources (CER) de la Fédération française des diabétiques fait l'objet d'analyses approfondies en partie 3 du présent rapport. Une présentation synthétique de ce document pour 2019 permet toutefois de fixer quelques ordres de grandeur, nécessaires pour caractériser l'activité de l'association.

Tableau 2 : Compte d'emploi des ressources de la FFD pour 2019

Emplois en K€ :		Σ ressources		dont générosité		Ressources en K€		
Missions sociales	2 436	60 %	1 443	74 %	Ressources grand public	1 787	47 %	
Recherche de fonds	730	18 %	365	19 %	Autres fonds privés	1 008	27 %	
Fonctionnement	869	22 %	130	7 %	Subventions	543	14 %	
					Autres produits	140	4 %	
total	4 035	100%	1 939*	100%	total	3 478	92 %	
					Report de ressources	324	8 %	
					<i>Insuffisance de ressources : 233 (hors engagement à réaliser)</i>			
Evaluation des contributions volontaires en nature en K€								
Missions sociales				167	Bénévolat	112		
Fonctionnement et autres				22	Dons en nature	77		
total				189	total	189		

*montant correspondant à la collecte de l'année (1787 K€) majorée de la variation des fonds dédiés (115 K€) et d'un prélèvement sur report de ressources antérieures (37 K€)

Source : Rapport du CAC sur les comptes annuels 2019

[83] En 2019, les ressources de l'association sont revenues à un niveau proche des 3,6 M€ de produits constatés en moyenne sur la période 2014-2016. Egalement stabilisée autour de 50 %, la part de la collecte auprès du public est constituée de 1,3 M€ de dons (parmi lesquels 131 K€ affectés à la recherche) et de 0,5 M€ de legs. Les autres fonds privés proviennent pour l'essentiel des entreprises sous forme de mécénat et de ventes de prestations (études, formations, publicités) et, dans une moindre mesure, de recettes d'abonnements et de cotisations. Les subventions proviennent de la CNAM et de la DGS, au titre de l'accompagnement des patients diabétiques (Elan solidaire) et de la prévention du diabète (semaine nationale de prévention).

[84] S'agissant des emplois, la part des ressources affectée aux missions sociales a également peu évolué au regard de la période 2014-2016 (affectation moyenne de 63 %). Dans le CER 2019, les seuls fonds collectés auprès du public sont pour les ¾ alloués aux missions sociales qu'ils financent ainsi à hauteur de 59 %.

[85] Enfin, les contributions volontaires ne sont que partiellement valorisées ; ainsi elles n'intègrent pas les prestations de communication.

1.2 Une gouvernance restructurée et dynamisée pour accompagner les associations fédérées

1.2.1 Une vitalité associative qui repose sur des bénévoles actifs dans les territoires

1.2.1.1 Des adhérents âgés, plus « consommateurs » que militants ?

[86] Bien que les données relatives aux adhérents soient centralisées dans la base du siège, la Fédération ne dispose pas d'analyse sur le profil des 12 000 adhérents de son réseau territorial. Elle considère que ce sujet relève avant tout des préoccupations des associations territoriales.

[87] Au plan des principes, la FFD a fait le choix de rendre service à toutes les personnes diabétiques, qu'elles adhèrent ou non à une association locale. La vitalité de la fédération, c'est d'avoir l'audience médiatique nécessaire pour s'adresser à tous les diabétiques ainsi que la confiance des décideurs et régulateurs pour promouvoir leurs droits et faire progresser leur prise en charge. La FFD est déjà reconnue comme représentative des diabétiques et n'est donc pas, selon son vice-président, dans une « course à l'échalote » sur les adhérents pour gagner sa représentativité par rapport à d'autres associations.

[88] En pratique, dans son rôle de soutien aux associations fédérées comme acteurs de santé, la FFD constate que la vitalité associative n'est pas corrélée au nombre d'adhérents, citant le cas d'une petite association du réseau : « *On a une association fédérée très dynamique avec 27 adhérents seulement !* ».

[89] A la lecture des procès-verbaux d'instance, les quelques éléments relatifs aux adhérents ont tout d'abord trait au vieillissement des adhérents. Non objectivé, ce constat doit s'apprécier au regard d'une pathologie qui concerne des personnes plutôt âgées (diabète de type 2), avec une moyenne d'âge de 65 ans (un quart d'entre elles est âgé de 75 ans ou plus). Plus profondément, la posture des adhérents fait l'objet d'interrogation et de débats. Ainsi, fin 2017, le président de la fédération assure devant le conseil d'administration que « *le profil de l'adhérent aujourd'hui est celui d'un consommateur : il veut savoir à quoi lui donne droit l'adhésion, surtout sur le terrain* ».

[90] En conformité à ses statuts qui prévoient « *la délivrance de prestations susceptibles de concourir à la réalisation directe ou indirecte de l'objet social* », la fédération veille à ce que l'adhérent bénéficie de quelques contreparties : tarif préférentiel pour le magazine Equilibre, accès à l'assurance emprunteur négocié par la Fédération, prise en charge des contentieux dès lors qu'ils peuvent servir le plaidoyer fédéral. Ces contreparties accessoires peuvent être complétées localement, notamment sous forme de tarifs préférentiels (activité physique adaptée, piscine etc.)

1.2.1.2 Une présence territoriale adaptée mais des bénévoles difficiles à recruter

[91] Pour la FFD, l'objectif n'est pas de multiplier le nombre d'associations fédérées mais d'assurer la densité du maillage territorial, ce que peuvent parfaitement apporter des délégations locales rattachées à des associations territoriales de taille plus conséquentes. De même, parce que le réseau doit dépasser sa posture de simple lieu de convivialité locale des adhérents pour acquérir une position d'acteur local de santé, la priorité va au recrutement et à la formation de bénévoles en capacité de relayer les projets et la représentation de la Fédération.

[92] La FFD ne connaît pas le nombre des bénévoles dans son réseau mais s'est organisée pour disposer d'un premier recensement fin 2021. Après avoir fait état du chiffre très approximatif de

1 500 bénévoles en 2016, la Fédération se réfère désormais aux seuls bénévoles abonnés à la lettre d'information électronique, soit 882 personnes en 2019. En complément, la FFD indique avoir organisé la formation de 582 bénévoles actifs et de 235 bénévoles patients expert.

[93] Les 80 associations fédérées (dont trois outre-mer) et leurs 12 délégations sont présentes dans 90 % des départements. Au-delà de ce constat, la FFD ne dispose pas des éléments nécessaires pour apprécier la qualité de sa présence territoriale, notamment à partir de la répartition locale des bénévoles. En se bornant à comparer l'implantation régionale des 12 000 adhérents de la FFD avec la répartition des personnes diabétiques, la présence territoriale de la FFD apparaît globalement adaptée : cette présence est forte en Auvergne Rhône-Alpes et en Bourgogne Franche-Comté, mais plus faible en Ile-de-France et surtout en Hauts-de-France où le taux de prévalence du diabète est élevé.

Tableau 3 : Répartition régionale des personnes diabétiques et des adhérents de la FFD

Région	adhérents	diabétiques	prévalence	Région	adhérents	diabétiques	prévalence
AuvergneRhAlpes	20,6 %	11,2 %	4,4 %	Hauts de France	6,4 %	10,1 %	5,2 %
Bourgogne-FrCté	12,1 %	4,8 %	5,2 %	Pays de la Loire	5,1 %	4,6 %	3,8 %
Grand-Est	11,2 %	9,4 %	5,2 %	Normandie	5,1 %	5,0 %	4,6 %
Ile-de-France	8,5 %	16,4 %	4,2 %	Bretagne	4,1 %	3,4 %	3,2 %
Nvle Aquitaine	8,2 %	9,1 %	4,7 %	Centre	3,4 %	4,3 %	5,2 %
Occitanie	7,3 %	8,6 %	4,6 %	Corse	0,4 %	0,5 %	4,6 %
PACA	6,5 %	8,3 %	5,1 %				

Source : IGAS à partir de : FFD pour les adhérents 2019 ; Santé publique France, prévalence et incidence du diabète en 2013

[94] Cette présence territoriale assez équilibrée est toutefois menacée par les difficultés de recrutement de bénévoles parmi des adhérents souvent âgés et confrontés aux graves complications du diabète : « nous avons entamé une réflexion sur le manque de bénévoles impliqués au sein des associations fédérées, car cela est parfois compliqué à gérer » (AG de juin 2020). Il convient de dépasser les anciens schémas de pensée, de réinventer les actions locales : « le job c'est d'être sur le territoire, d'être en relation avec les institutions, de défendre les patients ». Pour que les associations deviennent des acteurs de santé, la Fédération doit avant tout pouvoir s'appuyer sur des bénévoles actifs et motivés pour accompagner la montée en compétences nécessaire de son réseau.

1.2.1.3 Une participation élevée mais déclinante aux assemblées générales

[95] Chaque année en juin, l'assemblée générale réunit les associations territoriales membres de la Fédération. Chacune de ces associations fédérées dispose d'un nombre de voix égal au nombre de ses propres adhérents à jour de leurs cotisations⁷. Ce qui logiquement donne un poids particulier aux plus grandes associations : les 10 associations les plus importantes regroupent 1/3 des quelque 12 000 adhérents alors que les 10 plus petites ne réunissent que 2 % de ces adhérents.

⁷ Cotisation versée à la FFD correspondant à un montant de 8 € pour chaque adhésion de personnes physiques à l'association fédérée.

Tableau 4 : Evolution de la participation aux dernières assemblées générales de la FFD

Assemblée générale	2018 à Paris	2019 à Rennes	2020 dématérialisée
Membres de la Fédération	84 (100 %)	81 (100 %)	81 (100 %)
Associations présentes <i>Nombre moyen de voix</i>	54 (64 %) 174	58 (72 %) 174	ns
+ Associations représentées <i>Nombre moyen de voix</i>	22 (26 %) 91	11 (14 %) 93	
= Associations votantes <i>Nombre moyen de voix</i>	76 (90 %) 150	69 (85 %) 172	57 (70 %) 180
Associations absentes <i>Nombre moyen de voix</i>	8 (10 %) 85	12 (15 %) 68	24 (30 %) 108

Source : Mission IGAS à partir des procès-verbaux des AG 2018 à 2020

[96] Le niveau de participation des associations fédérées aux assemblées générales permet de satisfaire largement au quorum statutaire⁸ et, avec des votes favorables s'étageant de 87 à 99 % en 2020, l'action de la Fédération apparaît largement validée par le réseau. Ce constat s'accompagne toutefois d'une évolution moins positive, liée à l'implication décroissante des associations fédérées regroupant le moins d'adhérents et donc de voix. C'est en particulier le cas lors de l'AG de juin 2020 qui s'est pourtant tenue sous une forme dématérialisée avec vote sur une plate-forme dédiée : la levée des contraintes matérielles ou financières de déplacement n'a pas eu d'impact positif sur la participation.

1.2.2 Une nouvelle gouvernance pour une meilleure implication des administrateurs

1.2.2.1 Les limites rencontrées par la gouvernance fédérale

La création du comité des régions

[97] Afin de conforter les liens avec le réseau et de mieux prendre en compte ses préoccupations, la Fédération s'est dotée en septembre 2016 d'un Comité des régions, à caractère consultatif. Réuni deux à trois fois par an, il est composé en 2019 de 22 représentants régionaux, c'est-à-dire de membres issus des associations fédérées désignés dans un cadre régional. C'est un lieu d'échanges permettant de faire passer la vision du réseau, qu'il s'agisse de réflexions sur l'adéquation de la stratégie nationale de la fédération ou de travaux portant sur la définition ou l'adaptation de projets concernant directement les associations fédérées.

[98] Cette nouvelle instance a permis de recentrer le conseil d'administration fédéral sur les aspects stratégiques en le dégageant des problématiques d'animation du réseau, voire de défense d'intérêts locaux.

La remise en cause du fonctionnement du conseil d'administration et du bureau

[99] L'assemblée générale de la Fédération élit pour 6 ans un conseil d'administration dont la composition doit refléter la structuration d'une association de patients. Les 24 membres du conseil doivent, pour au moins les 2/3, être des patients diabétiques. Ces administrateurs sont choisis parmi les adhérents des associations fédérées : fin 2019, 40 % des administrateurs étaient également présidents d'une association fédérée.

⁸ Les statuts fixent au tiers des membres, présents ou représentés, le quorum requis pour les AG ordinaires

[100] Ce conseil d'administration désigne pour trois ans un bureau de 7 membres qui se réunit au moins quatre fois par an.

[101] S'agissant de la régularité formelle, les 15 conseils d'administration tenus en présentiel au cours des années 2017 à 2019, ont réuni en moyenne 18 administrateurs, avec un minimum à 14 administrateurs nettement supérieur au quorum statutaire de présence (8 membres). Les seules observations tiennent à l'indication trop épisodique d'éléments sur la durée des réunions et surtout, sur l'absence de signature des procès-verbaux par le président et le secrétaire : **l'association doit se conformer sans délai à ses obligations statutaires** (article 6 des statuts).

[102] Sur le fond, les statuts accordent les pouvoirs les plus étendus au conseil d'administration mais surtout aux quatre principaux membres du bureau : président, vice-président, trésorier et secrétaire. En contraste, ces statuts sont quasiment muets sur la fonction nouvellement introduite de directeur général, évoquée en une phrase parmi les pouvoirs du président⁹.

[103] Comme le fait ressortir la lecture des procès-verbaux, les instances connaissent une vie démocratique allant au-delà de la simple information puis validation des propositions présentées. Les réunions sont émaillées d'interrogations et débats de fond et connaissent des votes parfois serrés.

[104] Toutefois, en décembre 2016, un séminaire dégage plusieurs propositions pour améliorer le fonctionnement de la communication et du travail au sein du conseil d'administration. A nouveau, début 2018, le manque de communication entre le conseil et le bureau est discuté comme un constat d'échec de la mandature 2015-2018. Le décalage entre la réalité et ce que les élus attendaient de leurs mandats est souligné. En contre-point, le président doit rappeler que le conseil est chargé de valider, voire définir la stratégie, puis d'en contrôler la mise en œuvre mais ne doit pas être axé sur l'opérationnel, qui reste la mission des salariés.

[105] L'insuffisante participation et inclusion des administrateurs dans la vie de la fédération, le sentiment que les compétences des élus ne sont pas bien exploitées, le fonctionnement insatisfaisant des commissions du conseil d'administration¹⁰ ainsi que le manque d'échanges entre administrateurs en dehors des séances, ont conduit les instances fédérales à réagir mi-2018 : celles-ci obtiennent de 85 % des votants à l'assemblée générale, le mandat d'engager l'expérimentation d'une nouvelle gouvernance en mesure de répondre à l'importance croissante des missions et actions fédérales.

1.2.2.2 Une nouvelle gouvernance « holocratique »

[106] Après six mois d'expérimentation, le conseil d'administration entérine en janvier 2019 la mise en place d'une gouvernance par rôles et cercles, inspirés de la sociocratie et de l'holocratie : attribution de rôles spécifiques à chacun, cercles de dialogue, décisions prises par consentement (sans vote), etc.¹¹ La gouvernance devient partagée, avec des centres de

⁹ La dernière version des statuts approuvée le 24 décembre 2015, introduit la fonction nouvelle de directeur général sans préciser ses compétences : ainsi, en 11ème position de l'énumération des 12 pouvoirs reconnus au président, figure la mention « *sur proposition du bureau, le président engage le directeur général salarié dont il détermine les attributions et, le cas échéant, met fin à ses fonctions* » (article 9 des statuts)

¹⁰ Selon le séminaire de décembre 2016, « *Des commissions insuffisamment dynamiques, qui ne doivent pas être des électrons libres hors sol qui réfléchissent en dehors des besoins émis* » : faible production, manque d'engagement, animation par un salarié plutôt que par un élu...

¹¹ Si les instruments sont comparables, la sociocratie consiste en un management participatif où la gouvernance reste fondée sur la hiérarchie pyramidale mais est assortie d'un processus de réflexion et de décision par consentement au sein de collectifs (« cercles ») : durant ce processus, la hiérarchie est mise entre parenthèse, avant de reprendre ses

responsabilités distribuées au niveau de cercles semi-autonomes, pour la plupart mixtes, c'est-à-dire réunissant administrateurs et salariés. Les travaux menés au sein des différents cercles fondent des décisions à prendre, conformément aux statuts, par le conseil d'administration, le président ou la directrice générale¹².

[107] Cette gouvernance se traduit par une clarification des fonctions des différentes instances dont la « raison d'être » est une déclinaison de la « raison d'être » générale de la Fédération française des diabétiques « *améliorer la qualité de vie des personnes diabétiques* »¹³. Cette clarification se prolonge par un partage des responsabilités entre administrateurs et salariés, avec des rôles clairs dévolus aux personnes travaillant au sein d'un ou plusieurs cercles : la plupart des administrateurs ont, en plus de leur rôle propre d'administrateur, un ou plusieurs autres rôles qui les impliquent dans différents cercles. Pour prendre quelques exemples :

- Le secrétaire de la FFD a accepté 6 rôles : 4 au cercle Conseil d'administration (administrateur, secrétaire, sites internet, appels à dons), 1 au cercle Bureau (secrétaire) et 1 au cercle Pilotage de la gouvernance (responsable du respect de la raison d'être du cercle) ;
- La responsable information diabète est dotée de 11 rôles : 6 au cercle Siège (collaboratrice, formations externes, réponses aux patients, recherche, veille, retour d'expériences sur projets), 2 au cercle Territoire politique (diététique, complications), 2 au cercle Territoire de communication (contenus diabète, respect de la raison d'être du cercle) et 1 au cercle Accompagnement des patients (facilitateur des réunions du cercle).

[108] Les cercles peuvent avoir un caractère statutaire (assemblée générale, conseil d'administration) ou être créés et évoluer en fonction de besoins permanents (siège, stratégie réseau, finances) ou plus ponctuels (Etats généraux du diabète et des diabétiques, projet stratégique.). En décembre 2020, 15 cercles fonctionnent avec 194 rôles répartis entre administrateurs et salariés :

- quelques cercles sont composés uniquement d'administrateurs (Conseil d'administration) ou essentiellement de salariés (Services généraux) mais la plupart ont un caractère mixte, favorisant l'étroite coopération entre administrateurs et salariés ;
- leur taille est très variable, allant de 4 membres et 4 rôles pour le cercle « Déploiement de la base de données Alizé » à 27 membres et 71 rôles pour le cercle « Siège » ;

droits dans la mise en œuvre des décisions. En holocratie (holon = un tout et la partie d'un tout), les cercles s'organisent autour des rôles, et donc du travail à réaliser, et non des personnes avec leur subjectivité et leur positionnement hiérarchique interne : les décisions sont prises entre rôles qui partagent une certaine proximité fonctionnelle, et en fonction de la raison d'être du cercle concerné et de l'organisation.

¹² Les sujets traités en conseil d'administration sont fondés sur une note de base préparée par les salariés et adressée au préalable aux administrateurs. Le jour du conseil, se succèdent un tour de clarification du sujet, un tour de réaction permettant aux 24 administrateurs d'amender la proposition de décision puis un tour de paroles permettant de lever les objections. Si des objections fondamentales ne peuvent être levées, la décision n'est pas prise.

¹³ Cercle Assemblée générale : *des associations fédérées impliquées pour des votes éclairés et souverains* avec un sous-cercle comité des régions : *des territoires engagés dans le projet fédéral* ;

Cercle Conseil d'administration : *une stratégie définie et évaluée* avec le sous-cercle bureau : *une stratégie préparée et mise en œuvre* ;

Cercle Siège : *des associations fédérées accompagnées et des patients écoutés, informés et défendus* ;

Cercle Associations fédérées : *4 millions de patients accompagnés, défendus localement et des citoyens informés des risques du diabète*

- le nombre de rôles exercés par une même personne peut aller de 1 pour quelques administrateurs à 18 pour la directrice générale (voire 24 pour son assistante).

[109] L'attachement à l'expression de toutes les personnes (rôles) impliquées dans un cercle et la multiplicité de ces rôles jointe à la fragmentation en différents cercles représentent autant de facteurs potentiels de lourdeur et de complexité. Pour les réduire, un logiciel issu de la boîte à outils holacratique (Holaspirt) permet de visualiser les différents rôles et cercles existants au sein de la fédération et d'en suivre les comptes rendus. En contre-point, l'association souligne que la mise en œuvre de l'holocratie a eu un impact positif contribuant à une meilleure fluidité des prises de décision et donc à une meilleure productivité des salariés et des administrateurs.

[110] La structuration de la Fédération s'articule désormais autour de cette gouvernance nouvelle qui d'une part, renforce les relations entre administrateurs et salariés et d'autre part, implique davantage les associations fédérées à travers le comité des régions et les différents cercles traitant des problématiques du réseau.

1.2.2.3 Un suivi mieux outillé des priorités stratégiques par les instances fédérales

Le pilotage et le suivi du budget

[111] Afin d'en améliorer la lisibilité, le budget de la FFD est désormais présenté non plus selon la comptabilité générale mais selon cinq axes analytiques, en cohérence avec les objectifs stratégiques et l'emploi des ressources :

- trois missions sociales : information, accompagnement et prévention ; défense des droits collectifs et individuels, recherche et innovation ;
- deux activités de soutien aux missions : recherche de fonds et fonctionnement.

[112] Des tableaux mensuels de réalisation de ce budget permettent aux administrateurs de suivre la bonne marche des opérations engagées.

[113] Les principales difficultés du pilotage budgétaire ont trait à la fiabilité relative des prévisions des ressources de générosité publique : les causes principales en sont les fortes fluctuations des legs mais aussi la forte concentration des dons des particuliers en fin d'année. La grande prudence dans les estimations de recettes se traduit par une sous-estimation récurrente du résultat de l'association, en moyenne de 12 % sur les années 2017 à 2019.

Le suivi des indicateurs du plan analytique

[114] Depuis 2018, des objectifs et des indicateurs sont votés en amont de la conception du budget par le conseil d'administration. Ces indicateurs permettent aux administrateurs de saisir les tenants et aboutissants avant de voter un budget, de savoir sur quoi se basent les projets et quel est leur coût.

[115] Les objectifs stratégiques pour 2019 sont découpés selon les cinq grandes rubriques du compte d'emploi des ressources : 27 objectifs visent les missions sociales et 16 autres concernent le développement des ressources et le fonctionnement. Rattachés chacun à une catégorie analytique dotée d'un code, ces objectifs sont assortis d'indicateurs de réussite.

[116] Ouvert à tous, le logiciel « Holaspirt » permet aux administrateurs de suivre mensuellement l'avancement des indicateurs basés sur les projets suivis par les équipes du siège fédéral. Leur réalisation est présentée en fin d'année au conseil pour rendre compte de l'action de l'année.

La responsabilité éditoriale et la communication de la Fédération

[117] La communication politique prend la forme de communiqués de presse et de lettres d'information. Elle relève d'un administrateur, appuyé le cas échéant d'un comité *ad hoc* (pour l'épidémie de coronavirus par exemple). Les messages sont validés par le président puis transmis au conseil d'administration et au bureau.

[118] La communication relative au magazine Equilibre, aux *newsletters* et les messages aux donateurs sont relus par les différents rôles concernés (deux administrateurs pour la collecte) puis soumis au président qui les valide avec le conseil d'administration. En l'absence de prospection (*cf.* 2.1.4.2), la communication avec les entreprises se résume aux conventions, signées par le président

1.2.3 Le renforcement envisagé des garanties de transparence et de gestion désintéressée

1.2.3.1 Des garanties particulièrement nécessaires pour la FFD

[119] Le diabète est l'une des principales maladies chroniques affectant notre pays, avec près de quatre millions de personnes touchées et une prévalence qui continue de progresser. De ce fait, elle constitue aussi un marché majeur pour nombre d'industriels du médicament et des dispositifs médicaux.

[120] Fondée pour permettre l'accès des diabétiques à l'insuline, la FFD a développé d'étroites relations avec l'industrie pharmaceutique dans un double objectif : d'une part, apporter le point de vue des patients dans la mise au point et la diffusion des innovations thérapeutiques et techniques et d'autre part, favoriser la diffusion de ces innovations lorsqu'elles améliorent la vie des personnes diabétiques. Parce que ces actions peuvent rejoindre leurs intérêts, les industriels accordent un soutien important à la FFD : la consultation de la base Transparence Santé¹⁴ fait ressortir l'importance des concours accordés par les grands laboratoires pharmaceutiques à cette association de patients.

[121] La Fédération est pleinement consciente des interrogations que peut susciter cette convergence d'intérêts et notamment, comme évoqué en 2020 dans ses réflexions déontologiques, « *la suspicion récurrente, en particulier de certains médias, laissant suggérer des relations trop étroites de la Fédération avec les parties prenantes de cette pathologie, tant du côté des industriels que du côté des régulateurs* ». Cette suspicion donne lieu périodiquement à des attaques, comme l'illustrent en 2020 les allégations de passivité de la FFD lors de l'arrêt brutal de la fabrication de pompes à insuline implantables, vitales pour quelque 250 personnes atteintes en France d'une forme particulière de diabète de type 1 : les liens d'intérêt de la Fédération avec le fabricant en cause ont pu être évoqués.¹⁵

¹⁴ Gérée par le ministère de la santé, cette base de données publique recense les liens d'intérêts déclarés par les entreprises avec les acteurs du secteur de la santé : avantages, rémunérations, conventions ou contrats

¹⁵ Dans la presse, la fondatrice du « Collectif des implantés » s'indigne en février 2020 que la FFD n'a pas eu la réaction attendue (« *Ils n'ont jamais bougé alors que nous leur avons demandé de nous aider* ») et souligne le lien qu'entretient l'association avec le fabricant en cause, l'un des principaux annonceurs du magazine Equilibre. Le président de la FFD, lui-même porteur d'une pompe à insuline, a rejeté ces accusations soulignant que la Fédération est parfaitement indépendante.

[122] Pour réduire encore ces risques de mise en cause médiatique pour collusion supposée avec le « Big Pharma », la FFD entend conforter la dimension éthique de son action, mise en exergue dans sa Charte.

1.2.3.2 Plusieurs mesures ont déjà été prises

L'information sur les liens d'intérêts

[123] La Fédération indique appliquer les dispositions de l'article L.612-5 du Code de commerce, qui conduisent son président à présenter chaque année à l'assemblée générale un rapport sur les conventions passées entre l'association et l'un de ses administrateurs. Le champ est large puisqu'il inclut les conventions passées par « *personne interposée* »¹⁶ ainsi que celles passées entre l'association et une société dans laquelle un de ses administrateurs exerce un rôle dirigeant.

[124] Ce rapport sur les conventions réglementées est établi par le commissaire aux comptes sur la base des seules informations que lui communique la FFD, sans qu'il ait pour mission de rechercher l'existence éventuelle de conventions non signalées. En 2019, ce rapport mentionne une seule convention, pour le versement d'une contribution de 200 K€ de la Fédération à la Fondation francophone de recherche sur le diabète, fondation dont la vice-présidence revient à l'un des membres du bureau de la FFD.

[125] Au-delà de cette présentation des conventions réglementées, la FFD réfléchit à la mise en place d'un dispositif de déclaration des liens d'intérêt. A l'occasion du présent contrôle, l'association a demandé à ses administrateurs de faire état des entreprises et organismes dans lesquels ils exercent des fonctions d'administration ou de direction. L'information synthétisée a été communiquée à la mission :

- formellement, ce document de synthèse créé en novembre 2020 ne comporte pas le même niveau de garantie que des déclarations individuelles d'intérêt à la fois formalisées, datées, signées et engageant ainsi clairement les déclarants ;
- sur le fond, ce document comporte pour l'essentiel des engagements associatifs ou institutionnels sans activité professionnelle susceptible de créer des conflits d'intérêt ; il ne retrace que la situation des administrateurs, sans élément sur des éventuels liens d'intérêt pouvant concerner leurs proches (au sens de « personnes interposées ») ; en outre, la situation de 3 des 24 administrateurs fédéraux ne figure pas dans ce document et n'a pu être produite à la mission.

Le désintéressement des administrateurs

[126] Les administrateurs sont tous bénévoles et ne reçoivent pas de rémunération ou avantages. Ils ont droit au remboursement des frais exposés pour l'exercice de leur mandat sur la base d'un barème étroitement comparable à celui en vigueur pour les salariés : remboursement sur la base de justificatifs originaux, sous plafond pour les transports (SNCF 2^{ème} classe, indemnité kilométrique), les nuitées (Paris, province) et les repas. La conversion des remboursements de frais en dons déductibles fiscalement est peu pratiquée : une seule renonciation à frais est intervenue en 2019 (2633 €).

¹⁶ La parentèle en ligne directe ou collatérale de l'administrateur ainsi que les personnes physiques et morales avec lesquelles l'administrateur entretient des relations d'affaires habituelles

[127] En 2019, ces frais atteignent 76 K€ (dont les $\frac{3}{4}$ pour le président et les membres du bureau) soit près de 20 % des frais généraux de l'association. Ce niveau de frais doit s'apprécier au regard du rôle de tête de réseau de la Fédération. Il est en tout état de cause suivi de près et encadré de façon spécifique (« *Des réunions et des venues optimisées en frais de déplacement* »). L'objectif n'est pas de réduire ces frais mais d'optimiser les dépenses des réunions qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'association. L'indicateur associé s'attache à l'amélioration du coût moyen des réunions, ce qui passe notamment par le couplage des réunions, le développement des contacts à distance, etc.

[128] Les sondages auxquels a procédé la mission n'ont pas mis en évidence d'irrégularités dans les remboursements de frais de la Fédération.

La transparence sur les ressources issues des entreprises partenaires

[129] Actuellement, la Fédération publie la liste de ses partenaires sur ses différents sites, associations et syndicats professionnels, institutions publiques et entreprises : par exemple, une trentaine d'entreprises partenaires, aux 2/3 pharmaceutiques, est ainsi listée sur le site fédéral ; de même plusieurs fabricants et des prestataires de services à domicile apparaissent comme partenaires du site spécialisé Pompe à insuline.

[130] Par ailleurs, la Fédération s'est dotée depuis 2015 d'une charte des partenariats entreprises qui s'impose au siège fédéral comme aux associations fédérées. Au-delà du respect des prescriptions légales (non promotion de produits de santé remboursables, protection des données personnelles), ce texte fixe un cadre éthique fédéral : compétence exclusive de l'association pour solliciter des patients ou former les bénévoles nécessaires, signalement écrit et sans délai de tout conflit d'intérêt préexistant ou surgissant durant le partenariat, non exclusivité des partenariats conclus par la partie associative, révision annuelle des partenariats par le conseil d'administration fédéral pour ajustement éventuel, etc.

1.2.3.3 Des progrès sont envisagés et peuvent être rapidement mis en œuvre

[131] Afin de mieux affirmer la transparence de ses ressources et l'absence de conflits d'intérêts de ses dirigeants, la Fédération a engagé à la rentrée 2020 de nouveaux travaux qui doivent être finalisés lors du prochain renouvellement du conseil d'administration en 2021.

[132] Plusieurs solutions sont envisagées.

[133] En matière de transparence des ressources, l'indication de la liste des entreprises partenaires pourrait être complétée par un élément d'appréciation financière. Celui-ci ne passe pas nécessairement par la mention des montants versés par chaque entreprise : il pourrait par exemple y avoir un simple rappel de la règle fixée par le conseil d'administration selon laquelle aucune entreprise partenaire et/ou mécène ne peut représenter plus de 2 % des ressources fédérales ; en cas de dépassement exceptionnel de ce plafond, le pourcentage des entreprises concernées pourrait être précisée (en 2019, taux de 2,6 % pour une seule entreprise).

[134] En ce qui concerne la déclaration des liens d'intérêt, la mise en place d'un dispositif structuré, élargi et contrôlé apparaît souhaitable :

- une déclaration formalisée et signée des liens d'intérêt, assortie d'une interrogation annuelle conduisant à une actualisation en cas de modification de la situation ;

- une déclaration étendue au-delà des administrateurs, aux cadres dirigeants (directrice générale) et aux responsables en négociation avec les entreprises (responsable relations entreprises, responsable du Diabète LAB) ;
- un contrôle d'effectivité compatible avec la taille de l'association avec un salarié chargé, pour une fraction de son temps, de vérifier le bon fonctionnement du dispositif et relevant pour cette seule tâche du président ; une faculté de consultation des déclarations pourrait également être ouverte, sur leur demande, aux personnes extérieures à la fédération.

Recommandation n°1 Structurer un dispositif de déclarations d'intérêts formalisées concernant les dirigeants ainsi que les cadres en relation avec les entreprises ; mettre en place les modalités de contrôle du bon fonctionnement de ce dispositif.

1.3 Une tête de réseau de taille réduite qui renforce son organisation

1.3.1 Un effectif salarié stabilisé et mobilisé dans des locaux spacieux et réaménagés

1.3.1.1 Une rénovation de la gestion d'un personnel essentiellement salarié

Le personnel salarié

[135] Dans son rapport de gestion pour 2019, la FFD fait état de 17 salariés (16,74 ETP) en CDI dont 12 cadres. En considérant l'ensemble des personnels rémunérés, ce qui inclut des vacataires ponctuels et des journalistes pigistes, l'effectif représentait 19,74 ETP en 2019, en légère progression depuis 2016 (19,02 ETP).

[136] Cette évolution se traduit par une augmentation de 5 % de la masse salariale en 3 ans, qui représente 26 % des charges d'exploitation en 2019. La rémunération moyenne mensuelle brute s'établit à 3 130 € et à 2 824 €, en faisant abstraction des trois plus hautes rémunérations qui totalisent 174 K€. Les divers avantages, obligatoires ou facultatifs (prévoyance complémentaire, intéressement, chèques restaurant, etc.) majorent de 11,6 % les frais de personnel.

[137] L'âge moyen des salariés permanents est de 43 ans avec une ancienneté moyenne de 11,3 ans. Le taux de rotation du personnel a progressé à 10,5 % (2 % en 2016) alors que le taux d'absentéisme hors maternité est revenu à 3,4 % (8,8 % en 2016).

[138] En l'absence d'une convention collective applicable, un accord d'entreprise est en vigueur à la FFD depuis 2009. Cet accord a été sensiblement modifié à compter du 1^{er} juin 2020, en matière de temps de travail et de rémunération : passage des 35 h hebdomadaires à 36 h et 6 jours de RTT, réduction de 4 jours du forfait cadre à 214 jours, suppression et intégration aux salaires de la prime d'ancienneté et du 13^{ème} mois.

[139] Ce nouvel accord d'entreprise s'inscrit dans le cadre plus large de la traduction, dans la gestion des personnels, des choix stratégiques de la Fédération et notamment des valeurs portées par son manifeste. Plusieurs chantiers en découlent, certains déjà réalisés (horaires variables, rôle du collaborateur), d'autres en cours ou en projet : nouveau régime indemnitaire, charte du télétravail, évaluation des personnels, procédures de recrutement et départ, extension des salariés disposant d'un budget autonome, etc.

[140] Ces différents travaux devraient permettre de clarifier et de formaliser les pratiques suivies dans une gestion du personnel encore peu dotée de procédures écrites.

Les autres concours

[141] L'effectif permanent étant réduit, la Fédération recourt largement aux compétences externes qui lui sont nécessaires. Les honoraires atteignent ainsi 10 % des frais de personnel de l'association : au-delà du commissariat aux comptes et de l'expertise comptable, des agences et cabinets interviennent en ressources humaines et paie, en droit associatif et immobilier, en communication, en accompagnement de la gouvernance et du projet associatif, etc. La FFD recourt peu au mécénat de compétence¹⁷ : celui-ci est peu adapté pour trouver les compétences spécialisées dont l'association a un besoin souvent ponctuel ; surtout, la FFD entretient essentiellement des relations avec les entreprises des produits de santé, dont elle doit décliner les offres de mécénat de compétence au nom de ses valeurs d'indépendance.

[142] S'agissant des bénévoles, le siège fédéral ne développe pas de stratégie active de recrutement. Celle-ci supposerait de dégager du temps pour l'encadrement et le suivi de ces bénévoles et surtout, imposerait de leur proposer des postes attractifs et valorisants, faits de contacts et de participation aux actions de terrain : les candidatures que la FFD peut recevoir sont donc largement réorientées vers les associations fédérées qui peuvent offrir ce type de postes. Dans ces conditions, l'effectif bénévole de la FFD est essentiellement composé de ses 24 administrateurs, désormais nettement plus impliqués et actifs aux côtés des salariés. Suite à des candidatures spontanées, la Fédération bénéficiait en 2019 du concours de trois bénévoles (comptabilité, réponses aux patients, mise à jour de contenus).

1.3.1.2 Des locaux spacieux, réaménagés et en partie loués

[143] Acquis en septembre 2005 pour 3,6 M€¹⁸, les locaux du siège fédéral situés rue de la Roquette (Paris XIème) ont une surface de 1 653 m² répartis sur deux niveaux. Ils ont subi un incendie majeur en novembre 2014, ce qui a contraint la FFD à une installation jusqu'en 2018 dans des locaux situés à proximité. Les loyers de ces locaux provisoires ont été pris en charge par l'assurance, mais leur niveau de 300 K€ par an permet de faire ressortir l'allègement de charges que représente l'achat du siège, dont l'amortissement ne représente plus que 67 K€ par an¹⁹.

[144] L'indemnisation du sinistre par l'assurance a également fourni l'occasion d'engager, pour un surcoût net de 12 K€, des travaux d'aménagement valorisant les espaces de travail, de convivialité et collaboratifs : salles de réunion et de formation, accueil des patients, des bénévoles et des diabète'acteurs du Diabète LAB. Ces aménagements ont également répondu au souci de ménager l'avenir afin de pouvoir, si nécessaire, louer plus facilement, voire vendre, tout ou partie des locaux²⁰.

¹⁷ En 2019, un mécénat de compétence d'une grande entreprise informatique pour la réalisation d'une application GéoDiabète

¹⁸ Majorés de 0,5 M€ pour fluides, agencements et décoration

¹⁹ Le remboursement du prêt à hauteur de 83 K€ par an s'est achevé en septembre 2020

²⁰ En 2010, une boutique de 228 m² a été cédée pour 477 K€ ; par ailleurs, 5 bureaux totalisant 205 m² sont loués pour 67 K€ à des associations et structures partageant les valeurs de la FFD, à un tarif inférieur d'1/3 au prix du marché (430 €/m²) ; la FFD dispose ainsi de près de 1000 m²

1.3.2 Un rôle d'appui pour soutenir l'évolution d'un réseau hétérogène

1.3.2.1 Les associations fédérées

Les associations territoriales

[145] Ces associations adhérentes ont accepté les textes régissant la Fédération, les statuts type des associations fédérées ainsi que la Charte fédérale. Au 31 décembre 2018, la FFD fédérait 82 associations territoriales couvrant tout ou partie d'un ou plusieurs départements. Ces associations qui regroupaient 12 230 adhérents (personnes physiques uniquement), sont de taille très variée : au regard d'une moyenne de 149 adhérents, la plus importante en comptait 673 (AFD Puy-de-Dôme/Allier), mais la plus petite seulement 13, soit 50 fois moins (AFD 59-Douaisis)

[146] Ces associations territoriales sont composées uniquement de bénévoles et disposent d'un budget réduit, d'au plus 20 K€. Ce budget provient des cotisations des adhérents (24 € dont 8 € reversés à la FFD) et de subventions des Agences régionales de santé (ARS), de collectivités locales ou bien liées à la mise en œuvre de programmes fédéraux ; peuvent s'y ajouter quelques interventions ou formations réalisées en entreprise. Ces associations ne font pas d'appel à la générosité publique mais elles peuvent accessoirement collecter des fonds. Ces fonds sont pour l'essentiel transférés à la FFD, soit qu'il s'agisse de dons affectés à la recherche, soit de legs qu'elles n'ont pas les moyens, pratiques ou juridiques, de réaliser (cf. [Une stratégie en direction des testateurs potentiels](#)).

[147] A la suite de rapprochements et restructurations, certaines de ces associations fédérées peuvent disposer de délégations locales, issues d'anciennes associations territoriales fusionnées. Actuellement, la FFD compte 12 délégations rattachées à des associations régionales ou pluri-départementales voire départementales. Dépourvues de personnalité morale, ces délégations sont dirigées par un administrateur de l'association fédérée mais disposent d'une autonomie de gestion pour mettre des actions de proximité et développer les partenariats et financement locaux²¹.

Les cas particuliers : groupement national et associations fédérées non agréées

[148] Seule structure relevant de la catégorie statutaire du groupement national, l'Association française des femmes diabétiques (AFFD) est membre de la FFD depuis 2012. Avec ses 140 adhérentes, cette association partage la même volonté d'améliorer la prise en charge globale et la qualité de vie des personnes diabétiques, mais son action vise un public ciblé, sur une base nationale et non territoriale. En tant qu'adhérente de la fédération, elle est soumise au règlement intérieur comme à la charte fédérale de la FFD. Toutefois, l'AFFD n'est pas rattachée à l'agrément attribué à la FFD par le ministère de la Santé et ne peut donc pas s'en prévaloir pour représenter les usagers de système de santé.

[149] En conséquence, l'AFFD et la FFD ont conclu une convention de partenariat qui, au-delà de la réaffirmation du respect des obligations fédérales, vise à mieux intégrer l'AFFD au sein du réseau et à davantage relayer les actions menées dans les supports de communication respectifs des deux structures.

²¹ La délégation ne peut détenir de compte bancaire mais elle dispose d'une délégation de signature sur un sous compte de l'association fédérée qui accueille le budget qui lui a été alloué.

[150] Ce cas d'associations fédérées non rattachées à l'agrément du ministère de la santé ne se limite pas à l'AFFD. Actuellement, outre l'AFFD, neuf associations territoriales ne sont pas rattachées à cet agrément car elles n'ont pas pu ou voulu déposer de dossier en ce sens au siège fédéral. La situation pourrait évoluer avec la perspective de renouvellement de l'agrément santé en 2022 et d'intégration à la charte fédérale d'une obligation de déposer un tel dossier de demande d'agrément²².

[151] Trois de ces associations bénéficient toutefois d'un agrément accordé au niveau régional : l'AFD Indre, le DIAB 80 et la maison du Diabète de la Réunion qui a récemment adhéré à la FFD. Elles peuvent ainsi siéger dans les instances locales prévoyant une représentation des patients.

Les associations non fédérées

[152] La FFD recensait en avril 2017, 14 associations régionales qui ne peuvent pas être fédérées, parce qu'elles sont composées de personnes morales et non pas de personnes physiques comme le prévoient les textes de la Fédération. Parmi celles-ci, 10 étaient en activité et utilisaient le logo de la FFD et 9 étaient abonnées aux envois de courriels fédéraux. Ces associations régionales regroupent dans la plupart des cas des associations fédérées de la FFD, à l'exception de l'une d'entre elles qui comprend des associations non fédérées, ce qui est un risque dans l'utilisation de l'image de la Fédération.

[153] Ces structures peuvent constituer l'amorce d'une régionalisation avec une couverture territoriale souvent proche des anciennes circonscriptions des ARS. Dès lors qu'elles sont uniquement constituées d'AF et connaissent une véritable vie associative, la perspective est d'intégrer ces associations régionales comme des partenaires de la FFD, s'engageant à respecter les valeurs et missions fédérales en contrepartie de leur accompagnement et soutien fédéral.

[154] Ceci étant, l'objectif de la FFD reste bien la mise en place d'associations régionales au sens des statuts fédéraux, c'est-à-dire composées uniquement d'adhérents personnes physiques. C'est cet objectif qui a pu être réalisé en région Centre, avec la dissolution d'une association régionale non fédérée et la dotation d'une vocation régionale à l'une des associations fédérée de la région²³.

1.3.2.2 Les relations entre le siège fédéral et le réseau

La définition des responsabilités respectives

[155] Ces responsabilités sont fixées par les textes statutaires ainsi que par la Charte fédérale. Ces textes mettent l'accent sur la coopération et la complémentarité constante entre la Fédération et ses membres fédérés, dans « *le total respect des orientations politiques et stratégiques fédérales* ».

[156] Le rôle de tête de réseau de la FFD s'exerce par un appui en termes :

- de réflexion et conception de programmes, de méthodes et d'outils pédagogiques, de documentation et de formation des élus et bénévoles ;

²² La procédure de demande d'agrément est réprécisée à cette occasion : la Fédération française des diabétiques est agréée nationalement par le ministère de la Santé avec les 68 AF qui ont déposé leur dossier auprès du siège. Une douzaine d'AF ne sont pas agréées nationalement car ces AF n'ont pas souhaité déposer de dossier. Lors de la discussion, il est souligné que ce point devrait sans doute faire à terme partie des obligations de la charte (CA octobre 2017)

²³ Quatre AF de la région Centre Val de Loire ont décidé de se regrouper au sein d'une Association fédérée régionale, l'AFD Centre Val de Loire après avoir dissous l'AFD Centre, ancienne association régionale qu'elles avaient constituée entre elles, sans que celle-ci ne présente le caractère d'AF au sens défini par la Fédération

- d'animation de temps de coordination, de réflexion et de mutualisation au sein du réseau comme entre membres fédérés ;
- d'encadrement des pratiques locales et d'accompagnement dans la résolution des difficultés internes.

[157] Les associations fédérées sont chargées de remonter des problématiques et opportunités locales, de diffuser et de relayer les actions et projets menés dans le réseau. Pour la mise en œuvre de projets conjoints, des conventions explicitent les responsabilités de la FFD et des associations fédérées, le partage des tâches et les contreparties réciproques.

Des relations financières limitées

[158] Les versements des associations fédérées vers le siège recouvrent la quote-part de 8 € prélevés sur la cotisation de leurs adhérents (92 K€ en 2019) et pour certaines d'entre-elles, des dons ponctuels versés à la Fédération, généralement pour soutenir des projets de recherche (pour un total de 34 K€ en moyenne entre 2017 et 2019).

[159] Les versements du siège aux associations fédérées sont effectués au titre de trois actions : la participation au programme Elan solidaire depuis 2015 (reversement d'une partie de la subvention CNAM), les actions de communication sur les déchets de soins depuis 2014 (dont le coût est refacturé à l'éco-organisme DASTRI) ainsi que les séances de prévention en entreprise (reversement de 30 % à 70 % des prestations si la FFD a pris en charge les négociations).

Le contrôle fédéral

[160] La Fédération doit veiller au fonctionnement démocratique des associations comme aux respects de leurs engagements (charte des partenariats, charte du bénévolat, etc.). Les AF sont tenues de communiquer régulièrement leurs comptes, procès-verbaux d'instances et partenariats. En cas de manquement aux obligations fédérales statutaires et réglementaires et après médiation, l'association fédérée convoquée en conseil d'administration peut être radiée de la Fédération à l'issue d'un vote à la majorité des 2/3 des administrateurs (trois procédures sont actuellement engagées).

[161] De façon plus positive, le siège fédéral accompagne également les mouvements de restructuration du réseau, notamment au travers de l'octroi ou du retrait de l'agrément attribué par le ministère de la santé pour représenter les usagers du système de santé²⁴. La Fédération favorise une rationalisation de son réseau, autour d'associations disposant de la taille critique leur permettant d'assumer les charges, opérationnelles comme administratives, de mise en œuvre des actions qu'elle propose ; tout en conservant une capacité opérationnelle de proximité grâce aux délégations locales rattachées aux associations fédérées.

Une appréciation favorable portée sur les services apportés par la FFD

[162] S'agissant de la prise en compte des préoccupations du réseau, la création du comité des régions a permis, bien davantage que l'assemblée générale annuelle (« grande messe ») de développer les échanges sur la base de propositions et projets préparés par le siège et présentés pour consultation et amendement. Ces échanges sont complétés au travers d'un Tour de France

²⁴ Ainsi, à travers la dissolution de l'AFD Basse-Normandie non fédérée puis le retrait d'agrément de l'AFD 50 Nord-Cotentin qui voulait fusionner avec l'AFD 14 (qui regroupe déjà l'AFD 61) pour obtenir une délégation, la FFD dispose en Basse-Normandie d'un réseau restructuré autour de l'AFD 14-61-Nord Cotentin, et de l'AFD 50 Manche.

des associations fédérées qui, chaque année, permet à des membres du bureau et des équipes du siège de consulter les dirigeants du réseau dans le cadre de journées régionales²⁵.

[163] Les prestations du siège font l'objet d'une enquête annuelle auprès des associations fédérées. En 2019, la moitié d'entre elles ont répondu avec une note de satisfaction en progression, à 8,5/10 : facilité à joindre un interlocuteur au siège, clarté et rapidité des réponses apportées et pertinence des ressources proposées (informations, brochures, vidéos, formations, etc.).

[164] La principale limite de l'action de la fédération tient aux difficultés qu'elle rencontre pour soutenir un réseau fragilisé par ses difficultés de recrutement de bénévoles. La FFD forme les bénévoles des associations locales, encadre leur action au travers d'une charte du bénévolat, refond son site militant en un espace bénévole (EsBen) pour favoriser les échanges et la diffusion de bonnes pratiques. Surtout, elle accompagne les restructurations nécessaires pour que les associations fédérées deviennent des acteurs locaux de santé et disposent de bénévoles motivés et compétents. Cette action bute cependant sur l'épuisement de bénévoles souvent âgés et handicapés par la maladie, comme l'illustre l'exemple de l'AFD Centre-Val-de-Loire :

Encadré 1 : La création de l'AFD Centre-Val-de-Loire (AFD CVDL)

En 2018, l'AFD du Loiret devenue fantomatique n'a pu être sauvée et a dû être dissoute. Cette disparition intervenue dans un département important, a constitué un déclic conduisant quatre autres associations départementales à fusionner dans une association régionale, l'AFD CVDL. Regroupant plus de 400 adhérents, l'association régionale a connu des débuts prometteurs : rédaction d'un projet associatif local axé sur la prévention et la représentation, reconnaissance de l'ARS avec des financements importants, bénévoles déchargés de tâches administratives concentrées au siège régional, etc. Mais les limites de l'opération apparaissent : difficile harmonisation des pratiques et conflits au sein du conseil d'administration, éloignement du siège des délégations allongeant les déplacements et réduisant la mutualisation administrative (selon la présidente, « 1+1+1+1=1 »), départ d'une centaine d'adhérents qui ne sont plus que 300.

En dépit de la restructuration intervenue, l'AFD CVDL ne peut plus compter aujourd'hui que sur une vingtaine de bénévoles pour animer des stands d'information/prévention du grand public (en grandes surfaces, établissements de santé, CPAM etc.), sur six bénévoles actifs ayant une connaissance approfondie du diabète leur permettant d'intervenir dans des forums et sur deux bénévoles patients experts capables de s'impliquer dans le programme Elan solidaire.

[165] La situation difficile du bénévolat est reconnue par la FFD et intégrée dans son analyse des risques. **Il lui reste à approfondir et mettre en œuvre les éléments de réponse qu'elle envisage : recensement des bénévoles dans le réseau, identification des leviers de leur engagement et définition d'une stratégie permettant d'attirer de nouveaux bénévoles.**

1.3.3 La formalisation des procédures et les modalités de contrôle interne

1.3.3.1 Une sécurisation des délégations de pouvoirs à parachever

[166] Comme évoqué plus haut, les statuts accordent les pouvoirs les plus étendus aux principaux membres du bureau, et notamment au président. En pratique, pour le bon fonctionnement de la

²⁵ En 2019, 14 réunions régionales auxquelles ont participé 64 associations fédérées ont permis de discuter de la concrétisation des Etats généraux du diabète, de la construction du projet stratégique et de présenter la nouvelle gouvernance de la fédération.

FFD, ce dernier délègue à la directrice générale ses pouvoirs de représentation de l'association, de gestion du personnel ainsi que des pouvoirs d'engagement et de paiement des dépenses.

[167] En matière d'engagement, la délégation est désormais bornée par un seuil assez bas, fixé à 10 000 €. Au-delà, les commandes et contrats d'achat sont également visés par la directrice générale mais la signature relève du président.

[168] S'agissant du maniement des fonds, la directrice générale bénéficie d'une délégation pour « *veiller au bon encaissement des recettes* », « *signer seule les chèques ou virements, une fois l'engagement signé par le président* » (délégation de pouvoirs du président à la directrice générale du 22 juin 2020). Pourtant, ces pouvoirs relèvent du trésorier qui « *procède ou fait procéder, sous son contrôle, au paiement des dépenses et à l'encaissement des recettes* » et « *gère ou fait gérer sous son contrôle le fonds de réserve et la trésorerie de la fédération* » (article 12 des statuts).

[169] Il est nécessaire qu'une délégation de pouvoirs du trésorier donne une base juridique aux opérations de maniement des fonds confiées à la directrice générale. Cette délégation pourrait utilement fixer un seuil au-delà duquel la signature du trésorier resterait requise.

Recommandation n°2 Formaliser une délégation de pouvoir du trésorier en faveur de la directrice générale et prévoir un seuil au-delà duquel le paiement des dépenses impose la signature du trésorier.

[170] Cette formalisation permettrait d'achever un mouvement de sécurisation des comptes engagé depuis 2018 à l'instigation du commissaire aux comptes : notamment, suppression des possibilités pour la responsable Comptabilité de valider des paiements par virement ou de modifier des données fixes concernant la paye, actualisation de la liste des pouvoirs bancaires ou apposition du visa de la directrice générale sur les états mensuels de rapprochements bancaires.

1.3.3.2 Un effort de formalisation des procédures à poursuivre

[171] La FFD s'efforce d'accroître la formalisation de ses procédures tant vis-à-vis de son réseau que dans son fonctionnement interne.

[172] S'agissant du fonctionnement de la Fédération, une révision des procédures budgétaires a été engagée fin 2017, tendant vers plus de pertinence et d'implication des différents salariés afin de mieux préparer le budget prévisionnel (avancement du calendrier, articulation avec les missions sociales, mensualisation des objectifs, etc.). Des procédures internes formalisées concernent également les achats, les notes de frais et le traitement des dons fait l'objet d'un guide des procédures avec le sous-traitant de la FFD.

[173] Concernant les achats, une procédure d'appel d'offre et de mise en concurrence pour le choix des fournisseurs et prestataires a été validée fin 2018 par le conseil d'administration : celle-ci prévoit notamment des seuils au-delà desquels une consultation s'impose sur la base de deux devis (10 à 50 K€) ou d'un cahier des charges auprès de trois fournisseurs (au-delà de 50 K€) ; de plus une remise en concurrence doit intervenir tous les trois ou cinq ans (de 50 à 200 K€ ; au-delà de 200 K€). Désormais formalisée, cette procédure permettra de généraliser une mise en concurrence jusqu'alors non systématisée (devis pour imprimeur mais non pour routeur, appel d'offre pour une agence non relancé cinq ans après, etc.). Elle pourra être utilement complétée par un suivi plus étroit des dates de fin de contrats afin de réagir dans les délais contractuels de dénonciation.

[174] D'autres procédures sont suivies au sein de la FFD, même si elles ne sont pas encore formalisées. Ceci concerne notamment la gestion du personnel où, comme évoqué plus-haut, des progrès sont en cours à la suite de la mise en place de la nouvelle gouvernance ; la gestion de la trésorerie est également concernée, avec le suivi quotidien des comptes, consolidé chaque semaine et chaque mois pour la directrice, le président et le trésorier.

[175] S'agissant des procédures étendues au réseau, peuvent notamment être évoqués le remboursement des notes de frais applicable aux salariés et bénévoles des associations fédérées, l'alimentation de la base de données centralisée ou encore le manuel de procédures comptables en vue de la combinaison des comptes du réseau et de la Fédération.

1.3.3.3 Des éléments peu structurés de contrôle interne

[176] Compte tenu de la taille réduite de l'association, aucun service n'est spécifiquement en charge du contrôle interne. De fait, tous les salariés sont acteurs de la bonne application des procédures définies.

[177] La nouvelle structure de gouvernance renforce cette implication et contribue au contrôle interne au moyen de ce que, en holacratie, il est convenu d'appeler « la gestion des Tensions ». Lorsque le détenteur d'un rôle constate un écart entre la réalité et le potentiel qu'il perçoit (chaque écart est une « Tension »), il est chargé de tenter de résoudre ces tensions en les présentant lors des réunions de gouvernance de son cercle. Les comptes rendus de ces réunions sont accessibles sur Holaspirit, ce qui permet de détecter les tensions persistantes.

[178] Au-delà, des réflexions ont été engagées depuis 2015 pour recenser les différents risques qui pèsent sur la Fédération et engager les mesures permettant d'y faire face²⁶. Certaines d'entre elles sont en cours ou programmées et les réalisations sont suivies sur un tableur.

[179] Ces éléments sont importants mais restent encore éloignés d'un dispositif structuré de contrôle interne permettant d'assurer une bonne maîtrise des risques de l'organisme. La formalisation des procédures doit être poursuivie afin de clarifier les responsabilités des intervenants dans un contexte de multiplication des rôles. De même, l'analyse des risques doit déboucher sur une cartographie permettant d'objectiver les risques afin de les hiérarchiser et suivre leur réduction. Enfin, l'effectivité du dispositif ne peut être garantie qu'au travers d'une série de points de contrôle, en routine ou plus périodiques, articulés avec l'audit externe des commissaires aux comptes.

[180] Après avoir été largement mobilisée sur le chantier de la nouvelle gouvernance, la Fédération entend reprendre la structuration de son contrôle interne, en lien avec les démarches de labellisation qu'elle envisage (IDEAS ou Comité de la Charte). **Une démarche à la fois progressive et pragmatique devrait permettre à la FFD de structurer un dispositif de contrôle interne adapté à sa taille et permettant de maîtriser ses principaux risques comme de renforcer son pilotage.**

²⁶ Sont ainsi recensés les risques : Patients, Gouvernance, Sécurité, Notoriété, Réseau, Bénévolat, Marques FFD, Informatique et dernier en date, Covid-19

2 La collecte et le respect des droits des donateurs

2.1 Une collecte de générosité publique orientée vers le renouvellement des donateurs et complétée par les ressources issues des entreprises

[181] La mission a cherché à éclairer les donateurs sur les choix opérés par la Fédération pour collecter des dons et libéralités et sur la maîtrise des coûts de collecte engendrés.

2.1.1 Une petite équipe au sein d'un cercle de communication plus large

[182] La collecte auprès des particuliers est assurée en interne par deux salariées de la Fédération : la responsable marketing et la chargée des relations avec les membres et les donateurs, également gestionnaire de la base de données. Au sein du conseil d'administration, deux administrateurs sont mobilisés, à travers leur rôle « appel au don », pour les accompagner. L'appel au don de la FFD s'inscrit toutefois dans un écosystème de communication élargi, avec un cercle « territoire de communication » composé de 7 personnes notamment en charge du site internet de la Fédération, de la gestion des réseaux sociaux, de la production de contenus éditoriaux ou des relations presse.

[183] La Fédération dispose de plusieurs canaux de communication dédiés à ses différents publics. Elle édite son magazine « Equilibre » depuis 1947 ; bimestrielle, cette publication est destinée aux associations fédérées, aux abonnés, aux établissements hospitaliers et aux institutionnels, avec une diffusion en baisse (13.000 en 2017, 10.000 en 2019).

[184] Avec plus de 2 millions de visiteurs uniques et 5,5 millions de pages vues par an, le site internet constitue la véritable tête de proue de l'environnement digital de la Fédération ; celui-ci se décline en plusieurs mini-sites thématiques (site EsBen pour les bénévoles, site Diabète LAB pour les enquêtes sociologiques de la Fédération – plus de 63 000 visiteurs uniques par an –, Etats généraux du diabète et des diabétiques, ou encore site « la pompe à insuline, parlons-en ») et/ou événementiels (par exemple, pour le programme Elan solidaire ou la Semaine nationale de prévention) et se prolonge avec la soixantaine de sites des associations fédérées.

[185] Les publications sur le site ainsi que les actualités de la Fédération sont relayées auprès d'un large public grâce aux lettres électroniques mensuelles (47 000 inscrits au 1er mars 2021). La Fédération est également active sur différents réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn et Youtube) grâce à la présence d'un animateur de communautés (community manager). Le Diabète LAB édite une lettre d'information électronique mensuelle, adressée à plus de 4700 destinataires.

Schéma 1 : Ecosystème digital de la Fédération française des diabétiques



Source : Fédération française des diabétiques

2.1.2 Des actions de fidélisation et de prospection pour renouveler les donateurs

2.1.2.1 Une priorité donnée au renouvellement des donateurs pour lutter contre l’attrition du vivier

[186] Jusqu’au printemps 2021, la base de données de la FFD comprenait environ 62 000 donateurs, dont 37 000 donateurs inactifs depuis plus de 3 ans.

[187] Le nombre de donateurs particuliers actifs, c’est-à-dire ayant réalisé un don dans les 36 mois qui précèdent, s’élève à un peu plus de 25 000. Le cœur de cible de la Fédération représente 20 000 donateurs actifs dont le dernier don date de moins de 24 mois²⁷.

Tableau 5 : Typologie des donateurs en 2019

	Nombre	Proportion
Donateurs actifs (hors prélèvement automatique)	23 500	40 %
- 0-12 mois	15 000	
- 12-24 mois	5 000	
- 24-36 mois	3 500	
Donateurs actifs, en prélèvement automatique	2 100	
Donateurs inactifs (+36 mois)	37 000	60 %
Total	62 000	100 %

Source : Mission IGAS sur la base des éléments fournis par la FFD

[188] Après un léger rebond en 2017, le nombre de donateurs actifs a diminué, les nouveaux donateurs ne suffisant plus à combler l’attrition naturelle du vivier et donc à développer la collecte. La Fédération souligne le risque de diminution du nombre de donateurs, centré sur un cœur de cible restreint (les diabétiques et leurs proches), par ailleurs structurellement vieillissant puisque la population diabétique est en moyenne plus âgée que la population générale.

²⁷ Hors donateurs en prélèvement automatique

[189] L'appel au don porte donc un double enjeu pour la Fédération : collecter des ressources pour financer ses actions à court terme mais également, renouveler et rajeunir ses donateurs, afin de maîtriser les évolutions à moyen et long terme.

2.1.2.2 Une recherche de dons basée sur la fidélisation des donateurs actifs et la prospection de nouveaux donateurs

[190] Dans cette perspective, la Fédération mène une stratégie de recherche de dons manuels²⁸ qui repose à la fois sur l'appel au don auprès de ses donateurs déjà actifs (fidélisation) et sur la recherche de nouveaux donateurs (prospection).

[191] Les opérations de fidélisation s'organisent principalement autour de courriers envoyés aux donateurs actifs ; chaque année, ils reçoivent 6 courriers thématiques (déclinés en version électronique) et 3 numéros de la Lettre des donateurs, chaque envoi étant accompagné d'un bulletin de soutien. En 2019, la Fédération a ainsi procédé à l'envoi de 236 730 courriers de fidélisation. Les courriers sont thématiques, selon un calendrier précis : ainsi, les vœux en janvier, la semaine nationale de prévention du diabète en juin ou le traditionnel appel au don de Noël.

[192] Une campagne de collecte en ligne complète ces opérations de fidélisation : organisée en fin d'année, elle se déploie autour d'un mini-site événementiel, de l'envoi de 7 courriels aux donateurs fidèles, du référencement payant pour son site (achat de mots-clefs sur Google) et de messages sponsorisés sur Facebook.

[193] Au bout de deux ans sans nouveau don, les donateurs reçoivent un courrier dit de « réactivation » (environ 12 000 courriers par an). Au-delà de 36 mois sans don, le donateur est considéré comme inactif et sort des actions de fidélisation ; il reçoit un ultime courrier de réactivation l'année suivante et peut ensuite être inclus dans les opérations de prospection.

[194] Pour sa recherche de nouveaux donateurs, la Fédération cherche à identifier régulièrement de nouveaux « prospects », c'est à dire des contacts qu'elle pourra solliciter. Pour cela, la FFD procède à l'échange et la location de fichiers d'adresses ; les échanges sont réalisés avec d'autres associations ou organisations non gouvernementales, la location n'intervenant qu'en dehors de la sphère associative²⁹. **Deux fois par an (juin et novembre), la Fédération procède à l'envoi d'un courrier à l'ensemble de ces contacts** ; en 2019, les deux vagues de prospection ont visé près de 400.000 contacts (150 000 en mars, 250 000 en novembre), incluant 27 000 donateurs inactifs de la FFD.

²⁸ Le don manuel prévu à l'article 757 du Code général des impôts consiste en une simple remise matérielle d'un bien meuble quelconque (un objet, une somme d'argent, un chèque, voire des valeurs mobilières ou des titres) ce qui exclut les immeubles, pour lesquels un acte notarié est obligatoire.

²⁹ Marchands en ligne, de catalogues de vente par correspondance, médias, en fonction de leur affinité avec la cause

Tableau 6 : Synthèse des opérations de fidélisation et de prospection en 2019

	Fidélisation					Prospection
	Courrier (donateurs 0-36 mois)	Lettre d'information (donateurs 0-36 mois)	Courriel	Appels nouveaux donateurs et donateurs en prélèvement automatique	Courrier de réactivation (donateurs 24-48 mois)	Courrier (contacts)
janvier	Vœux 22 230		X	X		
février		23 000	X	X	5 000	
mars	Fidélisation 23 000			X		150 000
avril		23 000	X	X		
mai			X	X		
juin	Semaine nat. de prévention du diabète 22 500			X		
juillet	Legs et don 23 000		X	X		
septembre	Recherche 24 000		X	X		
octobre		25 000	X	X	5 000	
novembre	Appel de Noël 22 000		Opération collecte en ligne 7 courriels	X		250 000
décembre	Relance 19 000			X		

Source : Mission IGAS à partir des éléments de la FFD

2.1.2.3 Le prélèvement automatique et la prospection digitale, des vecteurs de développement

[195] Considérant que les modalités traditionnelles d'appel au don sont en voie d'essoufflement, la FFD recherche de nouveaux canaux pour lutter contre la perte de donateurs et dynamiser sa collecte.

[196] S'agissant de la fidélisation, la Fédération promeut le prélèvement automatique car cette modalité assure davantage de régularité dans les dons, et un don moyen annuel plus élevé ; tout au long de l'année, les nouveaux donateurs (dont le dernier don remonte à moins de 12 mois) reçoivent un appel téléphonique les incitant à passer au prélèvement automatique. Plus largement, dans ses supports d'appel à la collecte, la FFD invite au prélèvement automatique en raison d'une meilleure anticipation des ressources et d'une meilleure gestion de trésorerie, ainsi que d'un allègement des frais de gestion et d'une réduction des coûts d'appel à la générosité³⁰.

³⁰ Par exemple, dans le courrier de fidélisation de janvier 2019

[197] Concernant la prospection, comme l'ensemble du secteur caritatif, la FFD constate année après année « *qu'il lui faut dépenser de plus en plus pour collecter de moins en moins* ». C'est la raison pour laquelle elle oriente désormais ses opérations vers les canaux digitaux.

[198] Plusieurs actions ont été testées en 2019 pour collecter davantage d'adresses électroniques auxquelles envoyer la lettre d'information : jeu-concours et livret de recettes, notamment ; toutefois, les résultats ont été décevants et il a été décidé pour 2020 de ne maintenir que le livret de recettes en ligne. Pour 2021, La Fédération a engagé une opération dite de « *lead-to-call* » consistant à appeler les personnes ayant accepté de donner leur numéro de téléphone via un manifeste et un quiz sur le diabète en ligne, afin de leur proposer de faire un don, éventuellement par voie de prélèvement automatique ; cette opération vise à conquérir 300 nouveaux donateurs en prélèvement automatique.

[199] En revanche, la Fédération a renoncé à plusieurs pratiques d'appel au don en vigueur dans le secteur associatif ; ainsi, estimant que sa notoriété reste faible, elle ne recourt pas aux collectes de rue (« *street marketing* »), au regard de leur coût élevé pour des retombées incertaines.

[200] De la même manière, la FFD a renoncé à développer une stratégie dédiée pour les grands donateurs, après avoir constaté, dans la foulée des États généraux du diabète et des diabétiques, que son rendement potentiel était trop faible ; en 2018, les grands donateurs, entendus comme ayant donné plus de 2000 € en cumulé sur une période de 24 mois, n'étaient en effet qu'une trentaine pour des montants collectés proches de 80 K€.

[201] Enfin, en dehors du reversement des dons affectés à la recherche que les associations fédérées collectent auprès de leurs adhérents, les éventuelles collectes locales ne sont pas suivies pas le siège et ne leur sont pas reversées.

2.1.2.4 Une collecte largement externalisée

[202] La collecte et le traitement des dons sont externalisés, principalement auprès de deux prestataires : une agence pour la stratégie de collecte (A.) et une agence pour la gestion de sa base de données et le traitement des dons (E.) ; une autre agence suit les enjeux de notoriété de la Fédération.

[203] Accompagnant la Fédération depuis 2014 pour le développement de sa collecte, l'agence A. propose et supervise les opérations de collecte par marketing direct sur les différents canaux utilisés ; pour ces opérations, elle procède à la consultation de prestataires extérieurs qui contractent directement avec la Fédération et lui adressent leurs factures. Elle intervient également pour différentes prestations de communication (site « pompe à insuline » notamment).

[204] Le prestataire E. gère la base de données Alizé, assure l'envoi des reçus fiscaux et le traitement d'environ 90% des dons ³¹.

³¹ Lorsque le chèque de don présente une anomalie (absence de signature par exemple) ou comporte un message, il est traité par le siège.

Encadré 2 : La base de données Alizé

La base de données de la Fédération s'intitule Alizé et repose sur une solution technique gérée par l'entreprise. Elle permet de documenter l'ensemble des relations de la Fédération avec ses adhérents, sympathisants et avec les donateurs particuliers, abonnés au magazine Equilibre, entreprises mécènes³² et légataires potentiels ayant fait une demande d'information sur les legs. Cette base de donnée permet également d'effectuer le suivi des recettes du siège et des associations fédérées ayant adopté la combinaison de comptes expérimentée depuis 2016 (*voir infra*).

Au 15 janvier 2021, Alizé contenait environ 425 000 fiches, plusieurs fiches étant possibles pour une même personne physique ou morale.

L'accès à la base de données est strictement encadré : outre les deux salariées du siège en charge de la collecte (principalement la salariée chargée de la relation avec les membres, gestionnaire de la base de données, qui réalise l'ensemble des traitements pour la Fédération), les responsables de 35 associations fédérées ayant opté pour la mutualisation de la base de données disposent d'un accès pour la gestion de leurs dons et de leurs cotisations ; cependant, les accès sont parfaitement étanches entre les données concernant le siège et les associations fédérées. En dehors de la Fédération, l'agence A. dispose d'un accès limité pour procéder au suivi des appels au don ; le prestataire E., en charge du traitement des dons, a également un accès à la base Alizé, dont il assure également la maintenance.

La base de données permet également l'édition des reçus fiscaux, intégralement automatisée pour le siège et les associations fédérées engagées dans la démarche de combinaison des comptes (sous réserve d'avoir justifié de leur caractère d'intérêt général).

[205] Une agence de marketing digital intègre les campagnes d'appel au don aux diverses campagnes de notoriété de la Fédération, notamment à travers les travaux de référencement qu'elle engage pour lui donner plus de visibilité dans les recherches faites sur internet.

2.1.3 Une stratégie de recherche des libéralités qui s'amplifie

2.1.3.1 Une stratégie en direction des testateurs potentiels

[206] Depuis 2019, la Fédération a mis en place une stratégie en direction des personnes susceptibles d'effectuer un legs en sa faveur (« testateurs potentiels »), qu'elle entend accentuer à l'avenir.

[207] Une fois par an, un courrier est adressé aux donateurs actifs³³ afin de présenter le fonctionnement des legs, autour du message « *Transmettre tout ou partie de vos biens à notre Fédération, c'est avoir la certitude que votre engagement contre le diabète perdurera dans le temps et portera ses fruits* ». La FFD encourage également le legs à travers des insertions promotionnelles payantes (achat d'une pleine page dans le Guide pratique des notaires et dans le Guide des dons, legs et donations) ou gratuites (insertion dans son propre magazine Equilibre).

[208] Le siège propose en outre aux associations fédérées d'accepter les legs dont elles seraient bénéficiaires mais qu'elles ne seraient pas en capacité juridique ou pratique de recevoir. En contrepartie des actes juridiques liés à la réalisation du legs, le siège conserve 25 % des sommes effectivement perçues et finance des projets locaux à concurrence de 75 % du montant du legs. Depuis 2008, 8 legs ont été acceptés par le siège via cette procédure, et trois sont en cours de

³² Seules les entreprises mécènes sont suivies dans la base de données Alizé, les entreprises clientes (formations au diabète, vente d'études Diabète LAB, insertion dans Equilibre, conception livret/guide) étant suivies à part dans un tableur.

³³ 0-24 mois + donateurs en prélèvement automatique, soit environ 22 000 contacts

réalisation au 1er avril 2021 ; en 2019, une délégation était ainsi destinataire d'un legs, sans être juridiquement habilitée à le recevoir, le notaire de la Fédération a donc redirigé le legs vers le siège qui en a ensuite reversé le produit net à l'association fédérée correspondante, sous la forme d'une subvention pour projet.

2.1.3.2 Une ambitieuse campagne « legs » à partir de 2021

[209] Les responsables de la Fédération ont souhaité lancer une stratégie « legs, donations et assurances-vie » ; en effet, en 2020, une personne sur deux effectuant un legs n'était pas donateur. Par ailleurs, le nombre de demandes d'information sur les legs a diminué : il est passé de 180 à 103 entre 2015 et 2019, avec un point bas à 61 en 2018. Si le vieillissement des donateurs représente un inconvénient pour la collecte de dons manuels, il peut en revanche être considéré comme un point d'appui pour engager une campagne en direction des testateurs potentiels. A horizon 2022, la Fédération ambitionne un doublement du montant des legs, pour atteindre un rythme annuel de 2 à 2,5 millions d'euros de legs à horizon 2030.

[210] Dans ce cadre, la FFD projette le recrutement d'une personne chargée des relations avec les testateurs et le lancement d'une stratégie pluriannuelle dès 2021 comprenant des annonces presse, des actions digitales (mini-site, emailing, réseaux sociaux, bannières sur internet) et du marketing direct (envoi de courriers, hors-série du magazine Equilibre, carte de vœux).

2.1.4 Une collecte de générosité publique complétée par les ressources issues des entreprises

2.1.4.1 Des entreprises parties prenantes du diabète

[211] La Fédération n'enregistre pas d'autres produits issus de la générosité du public dans ses ressources. Dans la perspective de l'inclusion du mécénat dans le périmètre de la générosité du public à compter de l'exercice 2020, la mission s'est intéressée aux dons d'entreprises et plus largement, au soutien financier qu'elles apportent à la FFD.

[212] En terme d'organisation interne, un salarié est en charge des relations avec les entreprises, en binôme avec un administrateur de la Fédération ; un mécénat de compétences pour le développement des relations entreprises est intervenu ponctuellement en soutien de cette équipe restreinte.

[213] La FFD est en relation avec une soixantaine d'entreprises qui sont, pour la grande majorité, parties prenantes du diabète ou du domaine de la santé : laboratoires pharmaceutiques, fabricants de dispositifs médicaux et produits de santé, prestataires à domicile, mais également industriels du secteur de la nutrition.

[214] Pour la période sous revue, les revenus issus des entreprises constituent 13 à 18 % des ressources totales de la FFD (674 K€ en 2019) ; une vingtaine d'entreprises constituent le noyau dur avec 80 % de ces ressources. Six entreprises génèrent au moins 100 K€ de revenus en cumulé sur 3 exercices ; en moyenne sur les exercices 2017 à 2019, aucune entreprise n'a dépassé 100 K€ de partenariat annuel, conformément à la limite fixée par le conseil d'administration.

Tableau 7 : Montants des 15 principaux partenariats de la Fédération (en €)

<i>(Les noms des partenaires ont été anonymisés)</i>	2017	2018	2019	Total sur 3 ans	Moyenne sur 3 ans
1	57 500	73 725	89 825	221 050	73 683
2	53 350	58 000	38 350	149 700	49 900
3	70 990	55 700	0	126 690	42 230
4	89 900	15 000	10 000	114 900	38 300
5	50 150	37 550	24 700	112 400	37 467
6	0	50 000	50 000	100 000	33 333
7	20 000	20 000	59 000	99 000	33 000
8	76 900	1 600	10 500	89 000	29 667
9	41 000	18 000	28 650	87 650	29 217
10	66 000	17 800	0	83 800	27 933
11	39 000	18 900	22 900	80 800	26 933
12	29 250	15 200	24 150	68 600	22 867
13	10 000	11 950	24 900	46 850	15 617
14	15 400	0	30 200	45 600	15 200
15	20 000	25 000	0	45 000	15 000

Source : Mission IGAS sur la base des éléments fournis par l'association et anonymisés

2.1.4.2 Une prospection quasi inexistante, des modalités de soutien de moins en moins orientées vers le mécénat

[215] La Fédération ne procède quasiment pas à la recherche de partenariats auprès des entreprises ; celles-ci la sollicitent directement, dans une logique « gagnant-gagnant ». Le responsable des relations avec les entreprises réalise néanmoins une veille qui lui a permis, par exemple, d'engager des relations avec tel acteur international ayant soutenu un homologue de la FFD à l'étranger ; cette démarche s'est néanmoins révélée très ponctuelle. En conséquence de cette absence de prospection, aucun frais n'est engagé (hors frais de personnel) pour la recherche d'autres fonds privés.

[216] Les soutiens apportés par les entreprises partenaires prennent 3 formes : le mécénat, entendu comme un don sans contrepartie significative pour le partenaire, le parrainage, entendu comme un soutien assorti d'une contrepartie significative, notamment publicitaire et relevant du secteur lucratif, et la vente de prestations.

[217] Le responsable des relations entreprises souligne une transition dans le modèle actuel des partenariats, puisque les entreprises se détournent de plus en plus du mécénat. Les entreprises s'orientent davantage vers le parrainage et la vente de prestations, en dépit d'avantages fiscaux moindres, mais au regard de contreparties jugées plus intéressantes. En dehors du mécénat, la Fédération indique qu'il est rare qu'un partenaire la sollicite avec un projet défini en échange de son soutien ; c'est donc la FFD qui propose les contreparties. Celles-ci prennent plusieurs formes : insertion dans le magazine Equilibre, formations, réalisation de livrets thématiques, réalisation d'une étude par le Diabète LAB, notamment.

[218] La Fédération veille à garantir son indépendance, comme en témoigne la procédure relative à la réalisation de livrets dont la mission a pu évaluer la pertinence. Rédigés par la FFD à partir des échanges avec des patients volontaires et d'experts, ces livrets servent aux associations

fédérées comme aux partenaires (principalement pour leurs visites médicales) mais leurs contenus demeurent la propriété de la Fédération. Dans la pratique, la phase préalable de préparation des contenus éditoriaux suffit à cadrer le positionnement éditorial ; pour la douzaine de livrets réalisés, aucun partenaire n'a demandé de modifications de fonds au moment de la validation finale des contenus.

2.2 Des opérations de fidélisation dont le rendement s'améliore, une prospection coûteuse mais jugée incontournable

2.2.1 Une collecte de dons manuels peu dynamique jusqu'en 2020

2.2.1.1 Un suivi des opérations de collecte professionnalisé

[219] La Fédération française des diabétiques a mis en place, pour chaque canal d'appel au don, des outils lui permettant d'évaluer précisément les retombées de chaque opération. Principalement, chaque opération est dotée d'un code « origine » qui est renseigné à chaque don (en l'absence de code, le don est considéré comme « spontané ») par le prestataire en charge du traitement de la collecte, à qui la salariée en charge de la base de données transmet cette codification. Les opérations d'appel téléphonique ou de prospection digitale sont dotées d'outils de suivi, complétés par le prestataire, tout comme l'envoi des lettres d'information électroniques, équipées de traceurs. Les dons en ligne font l'objet d'un suivi spécifique.

[220] Ce suivi professionnalisé des opérations de collecte permet à la Fédération de disposer d'outils de pilotage adéquats de sa collecte et de son rendement ; chaque mois, le niveau de collecte est suivi et comparé au niveau de l'année précédente et rapporté à l'objectif annuel. Deux fois par an, le conseil d'administration est informé de ces résultats, au-delà d'une remontée d'information au fil de l'eau, grâce aux deux rôles « appel au don » du conseil d'administration.

2.2.1.2 Des dons manuels qui peinent à progresser de 2017 à 2019, malgré une hausse des dons par internet et par prélèvement automatique

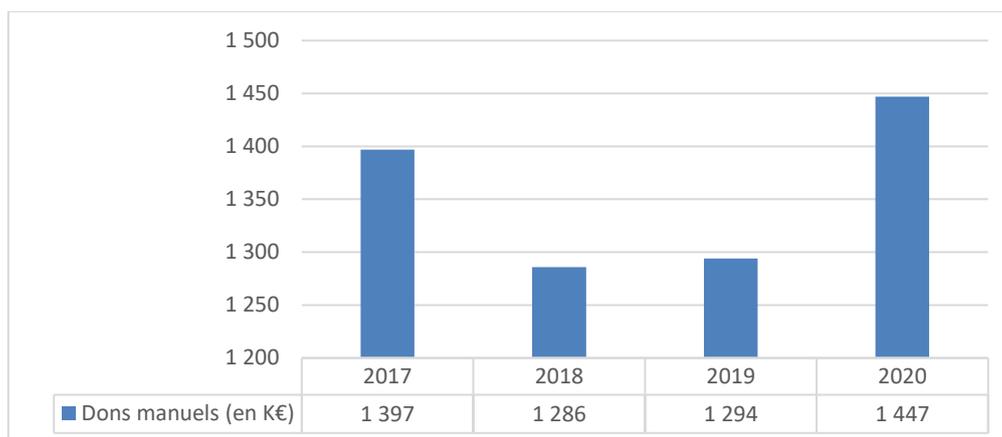
[221] Si les ressources de la FFD sont traditionnellement diversifiées, la part de la générosité du public représente environ la moitié du total et revêt un caractère primordial pour la Fédération.

[222] Depuis plusieurs années, la collecte de dons manuels s'érode : 1 397 K€ collectés en 2017, 1 286 K€ en 2018 et 1 294 K€ en 2019³⁴, soit une baisse de 9 % sur la période, alors que le montant global des ressources issues de la générosité du public demeure très dépendant des legs encaissés, par nature très variables d'un exercice à l'autre. En revanche, la collecte s'est redressée en 2020 avec +12 % de dons manuels (1 447 K€)³⁵.

³⁴ Dons manuels non affectés + dons manuels affectés inscrits en CER

³⁵ Informations délivrées par la responsable de la collecte, l'exercice 2020 n'étant pas publié à la fin de ce contrôle

Graphique 1 : Evolution de la collecte de dons manuels (2017-2020)

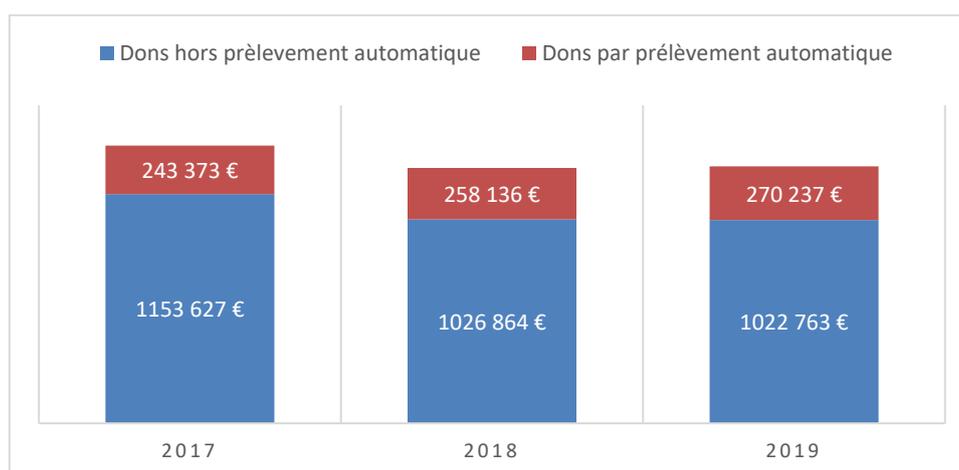


Source : Mission IGAS à partir des comptes d'emploi des ressources 2017 à 2019

[223] Bien que l'envoi de courriers demeure le principal levier de la collecte, on constate une accélération du report vers les dons en ligne. La part de la collecte provenant d'internet, quoi qu'inférieure à 12 % en 2019, ne cesse de progresser (+10 % par an en moyenne depuis 2016)³⁶; par ailleurs, les dons en ligne présentent un montant moyen supérieur aux autres canaux : en 2019, ils se sont élevés en moyenne à 102 €, contre 49 € en moyenne pour la fidélisation et 31 € pour un nouveau donateur.

[224] Les dons collectés par prélèvement automatique ont fortement progressé, passant de 163 K€ en 2014 à 270 K€ en 2019³⁷, pour un don moyen de 11 € par mois (soit 132 €) ; en 2019, environ 2 100 donateurs y ont souscrit (soit environ 10 % des donateurs actifs) et le montant de ces dons atteint 21 % de la collecte de dons des particuliers (hors dons affectés) en 2019. Chaque année, environ 300 donateurs passent au prélèvement automatique, et une centaine s'en retirent, soit un solde positif de 200 donateurs supplémentaires par an.

Graphique 2 : Part des prélèvements automatiques dans les dons de particuliers



Source : Mission IGAS à partir des informations transmises par l'association

³⁶ Bilan de l'agence A. pour 2019

³⁷ Environ 6 % des dons en prélèvement automatique sont affectés à la recherche

[225] Les outils de suivi de la collecte permettent d'évaluer l'origine des dons et de mesurer la part prépondérante des dons manuels issus de la prospection et de la fidélisation ; ainsi, en 2019, les opérations de fidélisation et de prospection ont généré 60 % de la collecte totale de dons de particuliers, les dons spontanés représentant 13 % de la collecte³⁸. Les dons affectés à la recherche provenant des associations fédérées ne représentent que 1,5 % de la collecte de dons, le reliquat étant constitué d'opérations diverses pour moins de 5 % (don avec relance pour le magazine Equilibre, cadeaux-dons dits « cadons », principalement).

[226] Les dons manuels sont très concentrés sur la fin d'année, à l'image de l'ensemble du secteur caritatif : en 2019, 25 % ont été collectés en décembre, et 50 % de la collecte annuelle a été réalisée entre novembre et janvier. De la même manière, c'est le courrier de fidélisation de fin d'année qui enregistre les meilleurs retours en volume (123 K€ de dons manuels) et en valeur (avec un don moyen de 53 €). Le courrier d'appel au soutien de la recherche en diabétologie, en septembre, présente également des résultats supérieurs à la moyenne des opérations de fidélisation et permet de collecter 50 % des dons affectés à la recherche.

2.2.2 Des frais d'appel à la générosité du public croissants

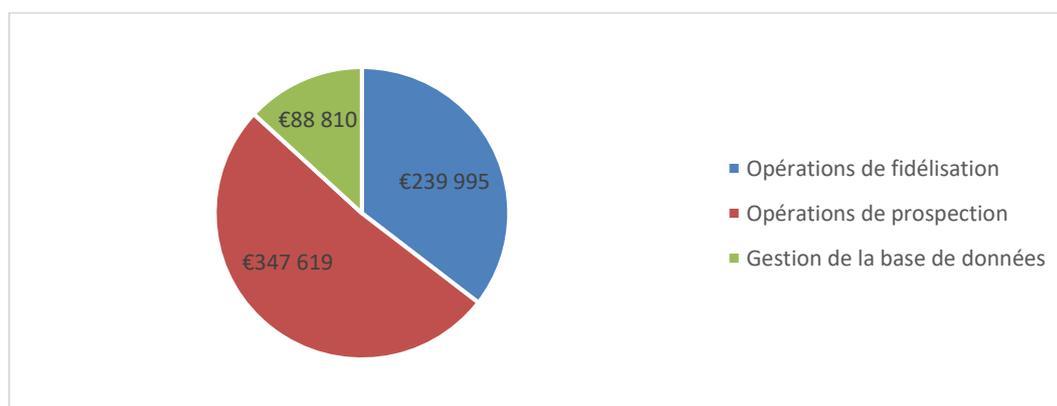
2.2.2.1 Des coûts de collecte en hausse, en particulier sur la prospection

[227] Pour la période sous revue, les coûts de collecte sont en hausse de 8 % et s'élèvent à 730 K€ en 2019 ; ils concernent principalement les dons manuels (93 %) et pour une faible part les legs et autres libéralités (7 %).

[228] Pour 2019, hors coûts relatif à la collecte des legs (53 K€), ces frais d'appel au don du public s'élèvent à 676 K€ et se décomposent en :

- 239 995 € de frais de fidélisation (35 %) ;
- 347 619 € de frais de prospection (51 %) ;
- 88 810 € pour la gestion de la base de données (13 %).

Graphique 3 : Coût de la collecte de dons manuels en 2019



Source : Mission IGAS à partir des tableaux de coûts de collecte fournis par l'association

³⁸ Outre les 21 % de collecte générés par prélèvement automatique, qui ne sont pas comptabilisés dans les opérations de fidélisation et de prospection

[229] Les coûts de fidélisation comprennent, par ordre décroissant : 67 K€ d'honoraires, 61 K€ d'affranchissement, 55 K€ de sous-traitance, 37 K€ d'impression et documentation, 11 K€ de routage et 8 K€ d'enveloppes prépayées.

[230] En 2019, les frais de prospection sont en très grande majorité composés de frais liés à l'envoi de courriers : 285 K€ sont consacrés à l'impression, l'affranchissement et le routage, et 58 K€ à la sous-traitance (principalement location et échange de fichiers³⁹).

[231] Les frais relatifs à la gestion de la base de données retenus en coûts de collecte sont composés, pour 90 %, de sous-traitance du prestataire, et pour 10 %, de frais d'affranchissement pour l'envoi des reçus fiscaux.

[232] Les budgets consacrés à l'appel au don sont globalement en hausse. En 2018, la FFD avait diminué ses coûts de prospection et renforcé les opérations de fidélisation, mais n'a pas poursuivi cette stratégie, en raison de l'effritement de la collecte de dons manuels sur l'exercice. Considérant que sa fidélisation était bonne, mais sa prospection insuffisante, la Fédération a renforcé ce budget : 315 K€ en 2017, 350 K€ en 2019, puis 450 K€ en 2020, son point le plus haut jamais atteint ; cet effort en faveur de la prospection comprend l'opération d'appels téléphoniques « lead-to-call » décrite supra (55 K€) ; ce niveau devrait être maintenu pour 2021.

Tableau 8 : Evolution des coûts de collecte (2017-2019)

<i>(en milliers d'euros)</i>	2017	2018	2019
Coût des opérations de fidélisation	215 K€	263 K€	239 K€
Coût des opérations de prospection	315 K€	282 K€	347 K€
Coût de collecte relatifs aux libéralités	36 K€	8 K€	53 K€
Coût de la base de données ⁴⁰	81 K€€	87 K€	88 K€
Coût global	678 K€	640 K€	730 K€

Source : Mission IGAS à partir des tableaux de frais de collecte fournis par l'association

2.2.2.2 Une rentabilité qui s'améliore pour les opérations de fidélisation mais des taux de retour qui restent faibles en prospection

[233] Pour les exercices sous revue, le rendement global de la collecte de dons manuels diminue : pour 1 € de frais d'appel à la générosité du public, la collecte rapporte 1,91 € contre 2,17 € en 2017. Ce résultat est cependant en trompe-l'œil car il convient de distinguer le rendement des opérations de fidélisation de celui des campagnes de prospection, dont les dynamiques et les effets de moyen terme diffèrent très largement.

³⁹ L'échange de fichiers est assorti de frais de gestion au tarif fixe pour l'ensemble du secteur associatif de 26 € pour 1000 contacts.

⁴⁰ Part imputée à la collecte, une autre part étant imputée au fonctionnement.

Tableau 9 : Rendement de la collecte de dons manuels

	2017	2018	2019
Produit des dons manuels	1397 K€	1285 K€	1292 K€
Coût de la collecte des dons manuels	644 K€	632 K€	676 K€
Rendement pour 1 € de frais de collecte	2,17 €	2,03 €	1,91 €
<u>Fidélisation (principales opérations)</u>			
- Taux de retour ⁴¹	3,97 %	4,80 %	6,15 %
- Rendement ⁴²	2,55 €	2,88 €	3,16 €
<u>Prospection</u>			
- Taux de retour	0,59 %	0,72 %	1,08 %
- Coût d'acquisition d'un donateur ⁴³	84 €	76 €	64 €

Source : Mission IGAS à partir des bilans de marketing direct et du bilan consolidé des frais de collecte

[234] Pour 2021, la Fédération s'est fixé un objectif de rendement à 3 en fidélisation (1 € de frais de collecte rapporte 3 € de collecte) sans avoir posé de seuil minimal, mais considère toutefois comme problématique un rendement inférieur à 2.

[235] En moyenne sur les 3 derniers exercices, la prospection représente 46 % des frais de recherche de fonds alors que les opérations de fidélisation des donateurs rapportent globalement 3 fois plus qu'elles ne coûtent. Le rendement des principales opérations de fidélisation⁴⁴ s'améliore pour la période sous revue ; en 2019, 1 € investi en frais de collecte rapportait 3,16 €, contre 2,55 € en 2017 et 2,88 € en 2018 ; le taux de retour reste faible mais se redresse : en 2019, 100 courriers envoyés ont donné lieu à 6,15 dons (contre un peu moins de 4 en 2017).

[236] Le taux de retour des opérations de prospection reste très faible face à un cœur de cible restreint : il était de 1,08 % en 2019 (pour 100 courriers envoyés, 1,08 don est effectué), et 0,72 en 2018. La faiblesse de ce taux de retour doit néanmoins s'apprécier au regard du nombre de nouveaux donateurs obtenus. C'est la raison pour laquelle la Fédération estime que la prospection demeure indispensable pour maintenir et développer les fonds collectés auprès des donateurs, mais surtout, conquérir de nouveaux donateurs.

[237] Ainsi, les opérations de prospection ont permis, en 2019, d'acquérir près de 3 500 nouveaux donateurs (15 % de la base), pour un coût d'acquisition de 64 € pour chaque nouveau donateur (contre 84 € en 2017) ; la Fédération estime que cet investissement est amorti au bout de 18 mois, sur la base d'un premier don moyen de 31 € et pour autant que ces nouveaux donateurs renouvellent leur don (49 € en moyenne en fidélisation).

[238] Quoique l'exercice ne puisse être considéré comme « normal » en raison de la crise du COVID, les résultats pour 2020 semblent donner raison à cette stratégie, avec un taux de retour qui s'est globalement amélioré sur la collecte de dons manuels et s'est accompagné d'une hausse de 20 % de nouveaux donateurs.

[239] Pour 2021, les débuts de la stratégie d'appels téléphoniques « lead-to-call » semblent encourageants ; au 1er avril 2021, cette opération a permis de réaliser 750 appels (sur 4 200 personnes inscrites soit 18 %), avec un taux de conversion de 6,17 %⁴⁵, soit 46 nouveaux

⁴¹ Taux de retour : nombre de dons collecte / nombre d'envois

⁴² Rendement : collecte brute / coût de l'opération

⁴³ Coût d'acquisition : coût de l'opération / nombre de nouveaux donateurs

⁴⁴ Envoi de courriers d'appel au don thématique, lettres aux donateurs et courriers de relance (« mailing de rupture »).

⁴⁵ Pour 100 personnes appelées, 6,17 personnes effectuent un don

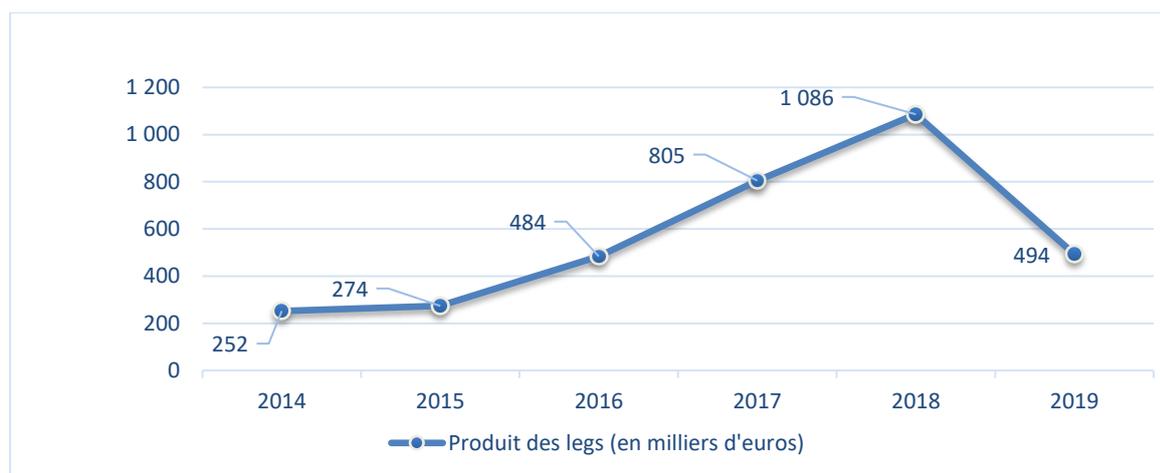
donateurs acquis. En extrapolant ces premiers résultats, la cible de 300 nouveaux donateurs en prélèvement automatique serait en passe d'être approchée, sinon atteinte ; le coût d'acquisition moyen d'un donateur s'élèverait alors à 183 €, soit près de 3 fois le coût d'acquisition d'un nouveau donateur via les opérations de prospection classiques par courrier.

[240] Ainsi, les coûts de prospection sont élevés au regard de leur faible taux de retour immédiat, mais apparaissent satisfaisants puisqu'ils permettent de renouveler le vivier des donateurs. En dépit de coûts d'acquisition élevés, ces nouveaux donateurs représentent un potentiel élevé au regard du bon rendement des opérations de fidélisation qui leur seront ensuite présentées, notamment s'ils acceptent de passer au prélèvement automatique. L'efficacité des opérations de fidélisation de ces nouveaux donateurs est donc cruciale pour éviter le « zapping caritatif » qui induirait des coûts de prospection moins satisfaisants.

2.2.3 Des legs offrant un bon rendement en raison de coût de collecte très limités

[241] Comme pour l'ensemble du secteur associatif, le montant des legs encaissés par la FFD est très variable d'un exercice à l'autre, allant de 252 K€ en 2014 à plus d'un million d'euros en 2018. Entre 2017 et 2019, la ressource moyenne des legs reçus s'établit à 794 K€ (10 à 16 legs par an) ; le montant moyen varie de 23 K€ à 68 K€ selon les années.

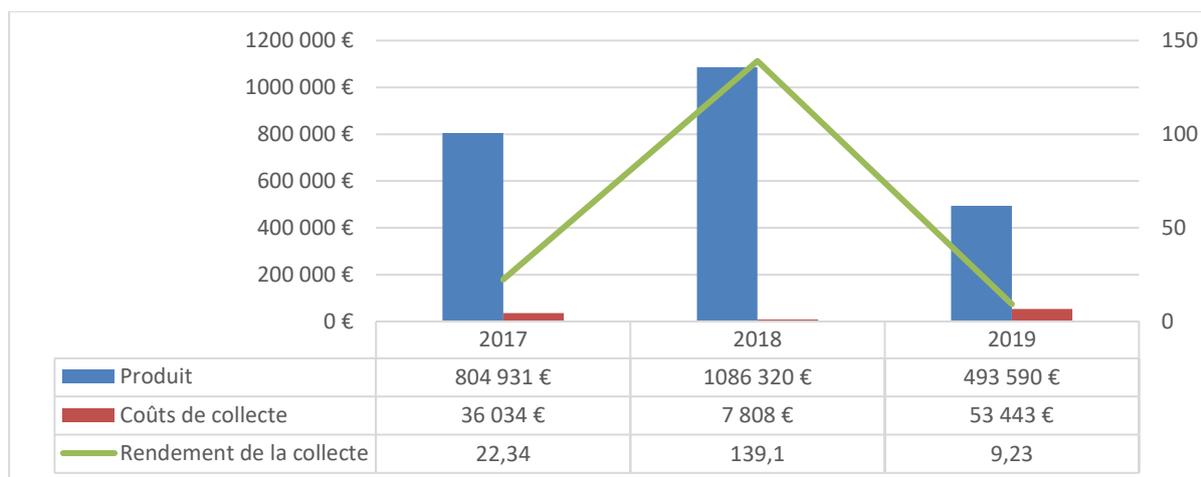
Graphique 4 : Evolution des legs encaissés de 2014 à 2019



Source : Mission IGAS à partir des comptes d'emploi des ressources 2014 à 2019

[242] En 2019, 1 € investi dans la recherche et le traitement des legs rapporte près de 10 € de legs ; en moyenne sur les 3 exercices contrôlés par la mission, les coûts liés aux legs représentent moins de 5 % des coûts de collecte totaux et offrent ainsi un rendement très supérieur aux dons manuels.

Graphique 5 : Rendement de la collecte des legs (2017-2019)



Lecture : en 2019, pour 1 € investi, 9,23 € ont été collectés via les legs

Source : Mission IGAS à partir des tableaux fournis par l'association

[243] Cette rentabilité pourrait être amenuisée par les coûts de la campagne décidée par la Fédération, tout en restant satisfaisante ; dotée d'un budget de 67 K€, cette campagne 2021 entraîne un surcoût pour la collecte relative aux libéralités dès 2021⁴⁶. Le déploiement de la 2e phase de la stratégie, prévue pour 2022 et visant à renforcer la présence dans les médias (presse et radio), nécessitera des investissements supplémentaires, non chiffrés à ce stade par la Fédération.

2.3 Les droits des donateurs, une priorité pour la Fédération française des diabétiques

[244] La mission s'est attachée à vérifier si la Fédération informe ses donateurs de façon transparente, précise et sincère sur son activité et l'emploi de leur générosité, respecte leur volonté quant à l'usage de leur don et veille à préserver leurs droits, en particulier celui de protection de leurs données personnelles.

2.3.1 Des obligations légales et règlementaires bien respectées

2.3.1.1 Un respect de l'obligation légale de déclaration des campagnes d'appel au don

[245] La FFD respecte son obligation légale d'effectuer une déclaration préalable d'appel à la générosité du public ; pour les exercices sous revue, ces déclarations ont été adressées au Préfet de Paris entre 2017 et 2019, dans le respect des délais prévus. Elles mentionnent des campagnes d'appel au don via des modalités de « prospection et fidélisation papier, internet et téléphone ».

⁴⁶ Sans que le rendement ne puisse être estimé à ce stade

2.3.1.2 Des obligations réglementaires relatives à la protection des données bien prises en compte

[246] La mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018, représente un chantier important pour l'ensemble du secteur. Traitant de données de santé, la FFD était déjà très largement sensibilisée aux enjeux de confidentialité des données sensibles ; elle s'est pleinement saisie de ce « *chantier de longue haleine* » qui lui a permis d'approfondir et de structurer davantage ses procédures.

[247] Une équipe projet a été constituée en intégrant une déléguée à la protection des données externe. Plusieurs pans ont été consolidés, s'agissant de la définition et de la mise en place de durées adaptées de conservation des données, de l'information délivrée aux utilisateurs sur les traitements de leurs données personnelles et sur l'exercice des droits individuels prévus par la réglementation.

[248] Des marges de progression subsistent néanmoins dans les relations avec les prestataires de la Fédération, avec les associations fédérées et en matière de sécurisation des données. Le Diabète LAB doit par ailleurs accélérer sa mise en conformité, notamment au regard des données de santé qui y sont traitées.

[249] Cette mise en conformité de la Fédération au RGPD fait l'objet d'une annexe détaillée : voir [annexe 1 Mise en conformité pour la protection des données personnelles \(RGPD\)](#).

2.3.2 Des exigences déontologiques mais un environnement concurrentiel pouvant induire des messages offensifs et une sur-sollicitation des donateurs

2.3.2.1 Un encadrement déontologique de la communication

[250] La Fédération prend très au sérieux les risques pour son image que des manquements déontologiques pourraient entraîner auprès d'un cœur de cible de donateurs restreint.

[251] L'appel au don est encadré à plusieurs niveaux ; la stratégie de la collecte et les orientations des campagnes d'appel au don sont présentées au conseil d'administration une à deux fois par an, les budgets dédiés à ces campagnes sont actés par le conseil chaque début d'année. La validation des contenus d'appel au don se fait par les deux « rôles » chargés de la collecte au sein du conseil d'administration, et par le président et la directrice générale, mais les messages sont également discutés en « conférence de rédaction », instance informelle réunissant chaque semaine l'ensemble des salariés intervenant dans la communication⁴⁷, ce qui permet une validation par les pairs et une mise en cohérence des messages, sur le fond et la forme.

[252] Cette recherche de qualité et de fiabilité irrigue la production de tous les supports de communication, au-delà des seuls messages d'appel au don, la Fédération estimant que sa légitimité en tant qu'association de patients se mesure largement à cette aune. Pour cela, la FFD réalise un important travail de veille et fait appel à des experts (le plus souvent au sein de ses instances) ainsi qu'à un rédacteur spécialisé pour produire les contenus éditoriaux du site et de la lettre d'information électronique ; avec un taux de désabonnement faible (7 %), cette lettre électronique semble répondre aux attentes des lecteurs en matière d'information.

⁴⁷ Salariés chargés de la production de contenus pour le site internet, le site Pompes à insuline, les livrets vendus aux industriels, des réseaux sociaux et du marketing.

[253] En 2019, ces enjeux de déontologie de la communication ont donné lieu à la rédaction, par les administrateurs et les salariés, d'un « Manifon⁴⁸ communication », visant à étayer les valeurs et principes déontologiques de la collecte et les décliner dans le champ de la communication. Le Manifon précise notamment : « *Nous adoptons un ton moins institutionnel que par le passé pour rendre la Fédération plus accessible, humaine* ». Les valeurs portées par ce Manifon sont applicables par le siège et les associations fédérées, mais également par les prestataires qui interviennent dans la communication et la collecte. Dans la ligne de ces engagements, la responsable de la collecte de fonds signe chaque année le [code de déontologie de l'Association Française des Fundraisers](#).

2.3.2.2 Un environnement concurrentiel conduisant à des messages plus offensifs

[254] En s'appuyant sur les enquêtes réalisées régulièrement, la FFD estime que sa notoriété reste faible auprès du grand public, que le diabète est une cause qui ne suscite pas l'urgence et génère peu d'empathie. Ses leviers d'appel au don sont donc restreints pour toucher de nouveaux donateurs.

[255] Son cœur de cible pour la collecte est constitué par les personnes concernées par le diabète et leurs proches ; cette population présente plusieurs caractéristiques importantes pour cerner les enjeux de la collecte : il s'agit d'une population globalement plus âgée, et présentant globalement des vulnérabilités socio-économiques, en raison de la prévalence du diabète chez les publics défavorisés. Pour conquérir de nouveaux donateurs, la FFD cible donc sa prospection sur des profils comparables en termes d'âge et de sensibilité aux questions de santé. S'agissant d'un segment de population restreint, la Fédération se situe dans un environnement concurrentiel, qui la conduit à chercher à se démarquer pour capter de nouveaux donateurs et les fidéliser. Par ailleurs, la FFD estime que ses donateurs sont fidèles mais irréguliers, vraisemblablement en raison de la teneur peu variée des messages.

[256] Dans ce double contexte, la Fédération adopte, depuis 2018, un ton volontiers offensif pour toucher et mobiliser sa cible en prospection : « *le diabète tue 10 fois plus que les accidents de la route !* »⁴⁹ (Voir [Campagnes d'appel au don](#)). Elle varie également ses messages pour mieux mettre en valeur des « *projets mieux définis sur la durée, dont le bénéfice pour les personnes diabétiques serait direct, voire urgent.* »

[257] Ainsi, plusieurs supports de fidélisation (courriers de fidélisation, de réactivation, courriers d'accompagnement des reçus fiscaux, notamment) insistent auprès des donateurs, sur la nécessité « vitale » des dons réguliers pour assurer ses missions sociales⁵⁰, considérant que les dons de particuliers représentent en moyenne 50 % des ressources de la Fédération. La FFD présente également la pluralité de ses sources de financement comme « un gage d'indépendance financière ». L'analyse du compte d'emploi des ressources de la Fédération conforte le bien-fondé de ces deux affirmations (*cf. infra*).

⁴⁸ Manifon pour Manifeste de la Fédération

⁴⁹ Extrait du dépliant accompagnant le courrier de prospection de juin 2019

⁵⁰ Extrait du texte des RF annuels 2019 adressé aux donateurs ayant arrêté de donner en 2018 : « Le soutien régulier, forme de don la plus efficace, nous est vital pour assurer nos trois principales missions : l'information, l'accompagnement et la prévention, la défense individuelle et collective des patients et enfin la recherche et l'innovation. » ou bien « VOS DONNÉS : NOTRE RESSOURCE VITALE », dans un bon de soutien adressé à l'occasion d'un courrier de réactivation en 2019

[258] Pour déterminer la tonalité la plus efficace pour ses messages d'appel au don, la Fédération procède régulièrement à des tests. En 2019, la responsable du marketing a fait tester plusieurs messages, visuels et primes⁵¹ de prospection, afin de déterminer la combinaison générant le plus de retombées. En 2020, le message « *Alerte santé ; le diabète progresse, le diabète tue* », imprimé sur fond rouge, s'est ainsi révélé contre-productif, dans un contexte sanitaire angoissant pour un segment de population particulièrement exposé à la COVID. La FFD est donc revenue à son envoi « étalon » avec une enveloppe rouge et une double prime (étiquettes et bloc-notes). Un prochain test est prévu pour un mailing de fidélisation, en juin 2021, avec un message basé sur les témoignages des services rendus aux diabétiques, au-delà de la cause du diabète, considérée comme peu fédératrice.

[259] La Fédération est également consciente des écueils déontologiques liés à la recherche des legs ; elle considère que cette prospection diffère des sollicitations habituelles et doit se limiter à délivrer des informations, voire accompagner des testateurs potentiels dans leurs démarches, « sans jamais l'influencer »⁵². La campagne legs qui va être déployée à compter de 2021 a été testée auprès d'un groupe de patients pour déterminer les visuels et les messages les plus adaptés, en plus du circuit de validation habituel.

[260] Plus largement, la FFD identifie un besoin de clarifier les besoins financiers vis-à-vis des donateurs ; un travail sur les équivalences des dons a donc été engagé pour illustrer ce que peut financer un don de 40 à 280 € ; ainsi, un panel d'exemples a été préparé pour couvrir l'ensemble des actions de la Fédération, de l'accompagnement juridique au financement de la recherche, en passant par la formation de patients acteurs. En revanche, la Fédération ne présente pas, dans ses appels au don, le classique message « votre don de 100 € finance x % des missions sociales », considérant ces ratios comme insuffisamment attractifs pour les donateurs, là encore dans un contexte fortement concurrentiel pour capter des donateurs peu nombreux et très sollicités.

2.3.2.3 Une fréquence d'appel au don adaptée, mais un risque de sur-sollicitation des donateurs qui demeure avec l'échange des fichiers

[261] Les actions de fidélisation et de prospection peuvent conduire à une sollicitation excessivement fréquente des donateurs, dont la Fédération n'ignore pas les risques. A l'instar du secteur associatif dans son ensemble, la FFD évolue sur une ligne de crête : éviter des demandes trop fréquentes pouvant aboutir au départ d'un donateur tout en maintenant des sollicitations dont la collecte dépend en grande partie : « *Le secteur associatif devient de plus en plus concurrentiel : pour faire partie des organisations qui bénéficient de dons, il faut faire partie de celles qui en demandent régulièrement* »⁵³.

[262] Ainsi, en 2019, un donateur actif de la FFD était susceptible d'être sollicité plus d'une vingtaine de fois par an à travers différents canaux. Sur une année, un donateur ayant effectué un don dans les 12 mois reçoit ainsi 7 courriers d'appel au don, 3 lettres d'informations, un appel téléphonique proposant d'augmenter les dons et passer en prélèvement automatique et une

⁵¹ Petits cadeaux contenus dans le courrier de prospection : bloc-notes, étiquettes, papier emballage etc.

⁵² « *Il est important d'avoir une éthique lorsque l'on parle de legs : il ne s'agit pas d'une sollicitation à programmer comme lorsque l'on demande un don ou que l'on propose une adhésion. Il s'agit donc encore une fois d'avoir les informations et d'être éventuellement en mesure d'accompagner une personne que cela intéresserait, de savoir faire preuve d'empathie pour elle qui s'engage à nos côtés de cette façon, sans jamais l'influencer. Un grand nombre de personnes faisant un legs à une association ont des attentes importantes vis-à-vis d'elle : souvent seules, elles attendent de l'association qu'elle prenne en charge, dans le cadre de la succession, ses dernières volontés* » (extrait d'un document interne)

⁵³ Ibid.

quinzaine de courriels (courriels de déclinaison des courriers et jusqu'à 8 courriels pour la collecte en ligne qui se concentre sur novembre et décembre).

[263] La Fédération estime que ce rythme de sollicitation demeure acceptable au regard des pratiques du secteur, et a mis en place plusieurs dispositions pour faire effectivement droit aux demandes des donateurs estimant être sollicités trop fréquemment. Ainsi, les donateurs peuvent (i) demander à ne recevoir qu'une sollicitation par an et choisir le mois de réception du courrier, (ii) demander à ne plus être sollicités du tout, et (iii) choisir de se désabonner des courriels d'appel à don sans pour autant être désabonnés de la newsletter de la Fédération. Par ailleurs, la FFD promeut le passage au prélèvement automatique pour limiter les sollicitations, en garantissant un arrêt des sollicitations, à l'exception de l'envoi des 3 lettres aux donateurs et d'une sollicitation exceptionnelle en fin d'année.

[264] La mission estime que ces mesures de limitation de la fréquence des sollicitations sont adéquates et a pu constater qu'elles sont effectivement mises en œuvre.

[265] En revanche, un risque de sollicitation excessive subsiste à travers l'échange des fichiers. La Fédération procède à l'échange de ses propres fichiers donateurs avec d'autres structures associatives. Les donateurs ont la possibilité de refuser cet échange en cochant une case dans les mentions légales des bulletins de soutien mais en l'absence de mention contraire de leur part, ils sont réputés avoir accepté cette communication⁵⁴. En 2019, la FFD a échangé 19 fois ses fichiers (pour un total de 200 000 adresses), un donateur fidèle de la FFD pouvait donc être sollicité autant de fois par une autre association.

[266] Si cette pratique d'échange de contacts est courante dans le secteur, la mission attire l'attention de la FFD sur le risque qu'elle induit. En effet, bien que la FFD maîtrise globalement son propre risque de sur-sollicitation des donateurs, elle ne peut pas garantir qu'un tel encadrement déontologique soit effectivement mis en place par les autres associations bénéficiant de l'échange.

2.3.2.4 Des demandes d'exercice des droits des donateurs effectivement prises en compte

[267] La mission a pu constater que la Fédération prenait bien en compte les demandes de rectification et d'effacement des données émanant des donateurs.

[268] Pour répondre aux demandes d'exercice des droits des personnes concernées par un traitement de données personnelles (droits d'accès, de rectification, d'effacement et de limitation de traitement, notamment), une salariée a été désignée pour suivre et traiter ces demandes, en lien avec le délégué à la protection des données et la responsable de la collecte. Une adresse électronique fonctionnelle a été créée dpd@federationdesdiabetiques.org; elle constitue le canal principal de réception des demandes, automatiquement adressées aux trois personnes en charge.

[269] Une procédure pour chaque type de demande a été définie et des outils pratiques ont été produits, tels que le registre d'exercice des droits et une bibliothèque de réponses-types.

[270] Depuis la mise en place en 2019, 57 demandes d'effacement ont été reçues et traitées, le plus souvent au titre de la prospection réalisée par la Fédération. Seules 3 demandes complexes ont été reçues, une a fait l'objet d'une saisine de la Commission nationale de l'informatique et des

⁵⁴ « Les informations enregistrées sont réservées à l'usage des services concernés et peuvent être transmises aux sous-traitants auxquels la Fédération peut faire appel dans le cadre de ses traitements : prestataire de base de données, agences, hébergeurs, personnalisateurs, routeurs, spécialistes datas, ou à d'autres associations dans le cadre d'échanges. Cochez cette case si vous ne souhaitez pas que vos coordonnées soient communiquées à d'autres associations ».

libertés (CNIL), à laquelle la FFD a répondu avec l'aide de sa déléguée à la protection des données et qui n'a pas donné lieu à davantage de procédure. Le délai de réponse d'un mois, obligatoire pour les réponses simples, est bien respecté et ne pose pas de difficulté opérationnelle.

[271] La mission a pu vérifier que l'organisation et la procédure adoptées pour traiter ces demandes permettent à la Fédération d'être en capacité effective de traiter les réclamations et garantissent ainsi l'exercice effectif des droits individuels.

2.3.3 Des dons et legs affectés conformément aux souhaits des donateurs et mécènes

2.3.3.1 Des dons affectés à la recherche bien isolés

[272] La FFD collecte des dons affectés à la recherche ; ce soutien à la recherche constitue un puissant levier d'appel au don, qui génère environ 10 % des dons manuels, malgré un rendement en baisse depuis plusieurs années (130 K€ en 2019 contre 180 K€ en 2017).

[273] Ces dons ont majoritairement (53 %) pour origine le courrier d'appel au don thématique adressé aux donateurs en septembre, mais proviennent également de dons spontanés (19 %), de dons prélevés (13 %) et de dons des associations fédérées (15 %). Si en 2019, une entreprise a effectué un don de 580 € pour la recherche, cet apport demeure très ponctuel. Intitulée « un don pour vaincre le diabète » et faisant l'objet d'une campagne de référencement payant sur le moteur de recherche Google, la page du site internet dédiée aux dons précise les objectifs de cette collecte : « Grâce à vos dons, la Fédération Française des Diabétiques poursuit ses missions d'accompagnement, de défense individuelle et collective des personnes atteintes de diabète, d'information et de prévention ainsi que de soutien financier à la recherche en diabétologie. Elle s'investit également pleinement dans l'innovation notamment à travers la création du Diabète LAB depuis 2015 dont l'objectif principal est de contribuer directement à l'amélioration de la qualité de vie des personnes diabétiques. »

[274] Le soutien à la recherche présente une relative stabilité des messages employés, avec la mise en place d'un logo « don dédié à la recherche contre le diabète » et l'affichage d'un objectif de collecte de 200 K€ annuels pour financer plusieurs projets de recherche. Cependant, tant les visuels (un microscope, une scientifique dans un laboratoire) que les messages utilisés pour cet appel au don (« un don pour vaincre le diabète », « la recherche contre le diabète progresse ; aidons-la ! », notamment), peuvent laisser penser que la FFD soutient directement des projets de recherche alors qu'elle en délègue la sélection et le financement à la Fondation francophone pour la recherche sur le diabète (FFRD)⁵⁵. La fiche du publipostage de 2018 et la lettre aux donateurs de 2019 dédiés à la recherche mentionnent que la FFD soutient la FFRD, et que celle-ci procède à la sélection des projets de recherche, mais tel n'est pas le cas de l'ensemble des documents d'appel au don relatifs à la recherche. (Voir [Campagnes d'appel au don](#)).

[275] Si la Fédération entend de plus en plus développer ses actions en matière d'innovation et de recherche en sciences sociales et comportementales avec le Diabète LAB, ses appels au don restent orientés vers le soutien à la recherche médicale avec un risque de confusion pour les donateurs entre le soutien aux projets de recherche via la FFRD pour 200 K€ annuels et le développement des prestations fournies par le Diabète LAB.

⁵⁵ La fiche recherche du publipostage de 2018 et la lettre aux donateurs de 2019 dédiées à la recherche mentionnent que la FFD soutient la FFRD, qui procède à la sélection des projets de recherche, mais tel n'est pas le cas de l'ensemble des documents d'appel au don relatifs à la recherche.

2.3.3.2 Des legs affectés peu nombreux, utilisés conformément aux souhaits des testateurs

[276] Les legs affectés sont peu nombreux : en 2016, la Fédération a accepté un nouveau legs affecté en faveur de la recherche contre la cécité, pour un montant estimé de 286 K€ ; en 2017, le montant des legs affectés à la recherche atteignait 243 K€ et en 2018, 288 K€. L'exercice 2019 n'a enregistré aucun legs affecté.

[277] L'utilisation des fonds issus des legs affectés s'inscrit dans le temps long, en particulier lorsque l'affectation est très étroite. Ainsi, l'AFD a accepté, en 2001, un legs affecté aux enfants diabétiques, mission dont elle s'occupait alors. Réalisé définitivement en 2006 pour un montant de 726 K€, le legs demeurait, au 31 décembre 2019, non utilisé pour près de moitié. Cet exemple témoigne à la fois de la difficulté à utiliser des fonds affectés sur un objet précis, et à la fois de la volonté de la Fédération de respecter précisément la volonté du testateur⁵⁶. La mission invite cependant la Fédération à engager les efforts nécessaires pour que ce legs de 2006 soit affecté conformément à la volonté du testateur dans les meilleurs délais.

2.3.3.3 Des dons d'entreprise affectés de manière circonscrite au suivi des Etats généraux du diabète et des diabétiques et au fonctionnement du site dédié à la pompe à insuline

[278] Les dons effectués par les entreprises sont intégralement affectés ; il n'y pas de dons d'entreprises libres d'affectation. Le mécénat a généré, en 2019, 164 K€ de dons qui ont été affectés au suivi des Etats généraux du diabète et des diabétiques (EGDD) pour 135 K€ et au fonctionnement du site « la pompe à insuline, parlons-en » pour 29 K€, outre le don affecté à la recherche de 580 €. Pour 2021, la Fédération vise des dons à hauteur de 150 K€ pour le suivi des EGDD et de 45 K€ pour le site « pompe à insuline ».

[279] Le suivi des EGDD est considéré de manière très englobante et prend plusieurs formes : plaider, actions de prévention, colloques, cartographie locale de la population diabétique, outils de dialogue avec les ARS pour les associations fédérées, études du Diabète LAB sur la qualité de vie des diabétiques. La semaine de prévention et la journée mondiale du diabète sont désormais intégrées dans le suivi des EGDD. Les dons des entreprises ne sont pas affectés à une action en particulier mais à cet ensemble d'actions, ce qui permet à la Fédération une grande souplesse dans l'utilisation de ces dons.

[280] Le [site internet « la pompe à insuline, parlons-en »](#) est édité par la FFD pour « faire connaître en toute transparence et fiabilité » ce dispositif médical. La Fédération estime que les mécènes ne bénéficient d'aucune contrepartie directe, dans la mesure où la pompe à insuline est présentée en tant que dispositif médical, sans distinction ou mention du fabricant, ni sans comparatif des différents dispositifs existants. On peut toutefois s'interroger sur la contrepartie indirecte qu'en retirent les 8 mécènes qui financent intégralement le fonctionnement de ce site⁵⁷ ; parmi eux se trouvent trois des principaux fabricants de pompes à insuline, qui ont un intérêt

⁵⁶ De 2006 à 2011, ce legs a permis la réalisation de plusieurs projets locaux en faveur des jeunes diabétiques, la publication d'un livre « aliments irrésistibles » destiné aux jeunes diabétiques et des travaux sur les « métiers interdits » ; de 2014 à 2016, ce legs affecté a soutenu la recherche sur les îlots de Langerhans à hauteur de 50 K€ par an. Au 31/12/2016, 324 K€ restaient à décaisser sur ce legs, ce montant n'ayant pas été modifié depuis, les actions prévues en 2018 et 2019 n'ayant pu être réalisées en raison de la charge de travail occasionnée par les Etats généraux du diabète et des diabétiques.

⁵⁷ 18 K€ : incluant l'hébergement, la lettre d'information électronique et la promotion du site ; seule la production de contenus éditoriaux est prise en charge par la Fédération à travers les charges salariales afférentes

manifeste à faire connaître ce dispositif médical, intérêt renforcé par la restructuration du marché qu'a entraîné l'arrivée de la pompe patch.

[281] En sus du mécénat, le site « pompe à insuline » est financé par un parrainage depuis 2021, qui a permis de faire réaliser une vidéo en « motion design » pour dynamiser les contenus. Les contreparties directes consenties pour ce parrainage varient peu des remerciements accordés aux mécènes, puisque le seul avantage réside dans la présence du logo du parrain en page d'accueil du site, et non sur la page « soutien institutionnel » du site, certes moins facilement accessible.

3 L'élaboration et la conformité du compte d'emploi des ressources (CER)

3.1 Une organisation comptable offrant un étayage satisfaisant pour la construction du CER

3.1.1 Une équipe réduite appuyée par une prestation externe

[282] L'effectif global de la FFD étant inférieur à 20 ETP, l'équipe de gestion est très resserrée. La gestion comptable repose sur une responsable Comptabilité-Moyens généraux, en liens étroits avec la directrice générale, d'une part, et le trésorier, d'autre part. Cette responsable était, jusqu'en 2020, appuyée quelques heures par semaine par une bénévole ayant des compétences comptables, essentiellement chargée de la saisie⁵⁸.

[283] Le trésorier endosse chaque année le rapport financier intégré au rapport de gestion et s'investit particulièrement dans certains chantiers (comptes combinés, pilotage de la trésorerie, valorisation du bénévolat...). Il est, avec la responsable Comptabilité, co-animateur du cercle Finances, composé de 6 membres ; dans le cadre de réunions trimestrielles, dites « de triage », ce cercle constitue le lieu de suivi, mais aussi de réflexion et débat, concernant les sujets budgétaires et comptables. Le site Holaspirit en définit ainsi les missions : « *effectuer le suivi et le contrôle des comptes (...), dans l'idéal trimestriellement ; analyser les écarts par rapport aux prévisions (au niveau des charges et des produits) et anticiper d'éventuelles mesures d'ajustement ; évaluer la méthodologie budgétaire et proposer celle de l'année suivante ; à la fin de chaque exercice, analyser les comptes de l'année ; adapter les procédures financières de la Fédération et les sécuriser.* »

[284] Lors du renouvellement de la prestation d'expertise-comptable, la FFD a souhaité pouvoir s'appuyer sur un expert-comptable qui soit un « collaborateur externe », très impliqué dans l'élaboration des comptes et, plus largement, disponible en recours technique ou en conseil sur l'évolution des méthodes. Celui-ci valide les comptes et le compte d'emploi des ressources établis par la responsable et apporte une contribution technique importante dans certains choix méthodologiques tels que la refonte de la comptabilité analytique et son articulation avec le CER ou encore le départage entre secteurs lucratif et non lucratif.

⁵⁸ La période épidémique a conduit à un retrait au moins temporaire de cette bénévole

3.1.2 Une comptabilité cherchant à rendre de mieux en mieux compte de la diversité des actions et de la structure fédérale de la FFD

[285] Les comptes de la FFD présentent une sectorisation comptable liée à la présence d'un secteur lucratif évolutif. Depuis 2008, une comptabilité analytique, qui évolue régulièrement, permet un suivi plus fin des principales actions de la fédération. A ce jour, les comptes étudiés sont ceux du seul siège, mais la Fédération a engagé un travail exigeant de combinaison des comptes dans une logique de transparence.

3.1.2.1 Une comptabilité générale sectorisée isolant les activités lucratives

[286] Bénéficiant de ressources significatives relevant de prestations de nature commerciale, la FFD présente depuis la dissolution de France diabète, une sectorisation fiscale avec 2 comptabilités : secteur non lucratif (SNL) / secteur lucratif (SL). Les activités lucratives représentent environ 20 % des ressources de la Fédération en 2019 ; ce ratio a toutefois fluctué dans le passé, entre un niveau haut à 30 %, et un point bas en 2018 (13 %). Ces ressources libres d'emploi constituent une souplesse dans la construction du CER : largement mobilisées pour financer le fonctionnement général de la fédération, elles permettent d'optimiser l'emploi de la générosité publique au profit des missions sociales.

[287] Certains choix ont cependant retenu l'attention de la mission concernant la répartition entre secteurs lucratif et non lucratif, tant des produits, que des charges.

[288] Différents produits qui relèvent d'activités commerciales sont ainsi intégrés à la comptabilité du secteur non lucratif. Au sein des recettes locatives, la FFD distingue la location de salles de réunion (un peu moins de 7 K€ en 2019), intégrée dans les ressources du secteur lucratif, et celle de bureaux, à l'année (67,5 K€ en 2019), comptabilisée au sein du secteur non lucratif. La FFD évoque plusieurs arguments pour justifier cette distinction : d'une part, le tarif préférentiel qui aurait été consenti aux associations locataires, qui sont aussi des partenaires de la FFD (l'Association francophone pour le développement de l'éducation thérapeutique – AFDET – par exemple) ; d'autre part, l'atout constitué par cette proximité pour conforter la collaboration au profit des missions sociales. Ces arguments n'emportent pas l'adhésion, car d'autres ressources sont considérées comme commerciales, alors qu'elles sont directement liées aux missions sociales de la FFD, et bien plus près de son cœur de métier associatif.

[289] De façon plus ponctuelle, on note également l'intégration au secteur non lucratif du produit (quelques milliers d'euros) apporté par les frais de gestion afférent à l'échange de fichiers entre associations pour la prospection de nouveaux donateurs.

[290] Concernant l'imputation des charges directes au secteur lucratif, la mission a noté la mise en place de procédures propres à la fiabiliser, notamment pour les charges du Diabète LAB ; une partie de ses activités n'étant pas lucratives, il pouvait exister dans le passé une incertitude sur le secteur au sein duquel certaines dépenses devaient être comptabilisées. Une procédure de suivi renforcée a été instaurée, pour garantir l'exactitude de la comptabilisation.

[291] Après affectation des ressources et des charges directes, la comptabilité du secteur lucratif se voit attribuer en fin d'année une quote-part de frais de fonctionnement proportionnelle à la part des ressources (20 % en 2019). Pour certains comptes de charges communes, strictement afférentes au fonctionnement (charges de copropriété par exemple), c'est 20 % de la dépense annuelle totale qui sont transférés vers le secteur lucratif. Pour d'autres charges non spécifiques (honoraires) ne sont basculés que 20 % de la part imputée analytiquement au fonctionnement

général. Certains comptes ne sont pas toutefois intégrés dans la liste des frais de gestion transférés de la comptabilité non lucrative vers la comptabilité lucrative ; on note ainsi des exceptions sans explication probante, bien que sans enjeux financier majeurs : les honoraires de formation, imputés à hauteur de 24 K€ au fonctionnement, ou les frais d'affranchissement (18 K€).

[292] Ces exceptions peu justifiées entraînent de surcroît des incohérences en matière d'application de la TVA. Pour les frais transférés vers le secteur lucratif, seuls 20 % de la TVA payée sont comptabilisés au titre de la TVA déductible⁵⁹. De façon surprenante, alors même que les honoraires de formation échappent au transfert, c'est cette règle qui s'applique. Elle s'applique également aux dépenses liées au site internet, alors même que celui-ci est entièrement comptabilisé en secteur non lucratif.

[293] La mission préconise de revoir les règles de partage des ressources et des charges entre secteurs lucratif et non lucratif.

3.1.2.2 Une comptabilité analytique bien ancrée, facilitant l'alimentation du CER, et des outils comptables qui s'affinent

[294] Le CER est construit à partir de la comptabilité générale (ressources) et de la comptabilité analytique (emplois et affectation des ressources aux emplois). La fiabilité de cette dernière conditionne la qualité du CER.

[295] Afin d'accroître la lisibilité de ses comptes et, plus récemment, de son budget, la Fédération française des diabétiques a mis en place, en 2008, une comptabilité analytique permettant de suivre ses nombreux projets. Après une simplification opérée en 2018, celle-ci permet désormais d'alimenter aisément le CER⁶⁰. Le plan analytique détaillé, initialement structuré en classes⁶¹, est aujourd'hui calé sur l'organisation du CER avec les 3 missions sociales, la recherche de fonds et le fonctionnement général. Ce plan fait chaque année l'objet d'une actualisation à la marge. Pour chacun des 43 comptes analytiques, un responsable est désigné. Toute opération de saisie en charges et produits donne lieu systématiquement à un enregistrement en comptabilité générale et à une affectation sur un code analytique.

[296] Le passage de la comptabilité générale à la comptabilité analytique n'est qu'exceptionnellement automatique. C'est le cas de certains types de recettes qui n'alimentent qu'une section analytique (ainsi des abonnements à la revue Equilibre ou des insertions publicitaires). Pour chaque produit encaissé, le responsable du projet doit, sinon, préciser l'imputation analytique au travers d'un bordereau de « facturation », ou au moment de la saisie des dons sur Alizé. Les dons des entreprises sont, ainsi, répartis entre soutien à la recherche, au site Pompe à insuline ou au suivi des Etats généraux du diabète et des diabétiques. Concernant les charges, le principe est le même, la plupart des comptes de charges étant répartis entre plusieurs sections analytiques, en fonction des opérations (ex. des frais de déplacement ou des honoraires). La responsable comptable opère un contrôle de cohérence sur ces imputations ; l'expert-comptable s'assure, section par section, de l'absence de variations significatives d'une année à l'autre, pour repérer d'éventuels glissements ou erreurs d'imputation.

⁵⁹ Les 80 % non déductibles étant comptabilisés en charges.

⁶⁰ Aucune automaticité n'existait antérieurement dans la correspondance entre comptabilité analytique et CER.

⁶¹ Le plan analytique de 2017 comprenait 4 classes : animation de la fédération, information des publics, administration et finances.

[297] Les contrôles sur pièces opérés par la mission ont permis de constater une globalement bonne appropriation de la nouvelle comptabilité analytique. En cas d'incertitude ou d'éventuelle erreur initiale d'imputation, apparues très ponctuellement, le codage analytique est fiabilisé par la responsable comptable, parfois sur la base de clarifications des responsables de projet⁶².

[298] L'amélioration progressive des outils comptables contribue également à fiabiliser les enchaînements comptables. La comptabilité est tenue sous l'outil Sage, qui incorpore peu à peu de nouvelles dimensions (inclusion, fin 2019, des rapprochements bancaires). De nombreuses opérations de suivi demeurent toutefois non automatisées. Par ailleurs, la base de données Alizé (sur laquelle sont saisis les dons et quelques autres recettes -abonnements, vente de trousseaux solidaires...) n'étant interfacée avec Sage que pour le secteur non lucratif, des virements mensuels doivent être opérés pour transférer ces ressources dans la comptabilité du secteur lucratif.

3.1.2.3 Un objectif de combinaison des comptes

[299] Dans le milieu associatif faisant appel à la générosité publique, la volonté de transparence pousse de nombreuses associations à structure fédérale à adopter des comptes combinés donnant à voir l'ensemble de la vie économique d'une fédération, siège et associations fédérées réunies. Lorsque le siège agit en appui des structures fédérées, cette combinaison permet, de surcroît, de mettre en perspective des frais de structure centralisés bénéficiant à l'ensemble du réseau associatif.

[300] A ce stade, les comptes – et le CER – présentés au titre de la FFD synthétisent uniquement l'action du siège et ses interactions financières avec les associations fédérées (cotisations, reversements de subventions nationales, mise en commun ponctuelle de ressources etc.). En juin 2015, toutefois, une résolution a été adoptée en assemblée générale, visant à la combinaison des comptes, afin de réunir les états financiers de l'ensemble des membres en un seul document comptable, comme s'il s'agissait d'une seule entité. Il s'agissait notamment de mieux rendre compte du périmètre économique de la Fédération⁶³, mais également de renforcer la qualité de la gestion de chaque association, de faciliter la coopération entre le siège et les associations fédérées, de consolider l'ensemble pour affirmer la solidité et la pérennité du réseau. La convention de combinaison pose cependant un principe essentiel de non-ingérence de l'entité combinante dans la gestion des entités combinées, qui conservent leur autonomie⁶⁴.

[301] Le processus de combinaison des comptes a débuté en 2016 par une expérimentation avec 7 associations fédérées volontaires constituant un échantillon représentatif. Une formation a ouvert la démarche, qui a ensuite conduit ces associations fédérées à gérer, avec des outils et des bases communes, les comptes d'une part, les adhérents d'autre part. Un manuel de combinaison décrit les procédures à suivre obligatoirement (mise à jour des données des sympathisants, adhérents et donateurs sur la base de données fédérale, comptabilité générale, règles de valorisation du bénévolat, règles de prise en charge des frais exposés par les bénévoles).

[302] Le bilan opéré en 2018⁶⁵ a montré combien ce projet était ambitieux et délicat : la réussite de la combinaison des comptes impose préalablement de se doter de règles de gestion partagées et de permettre aux associations fédérées de s'approprier pleinement des outils dont elles ne sont

⁶² En cas d'incertitude sur l'imputation analytique au moment de saisir une charge, la responsable comptable place la charge sur un compte d'attente pour régularisation ultérieure.

⁶³ Guide de combinaison

⁶⁴ Manuel de combinaison janvier 2018

⁶⁵ Note au conseil d'administration d'avril 2018.

pas, aujourd'hui, en mesure de valoriser toutes les potentialités. C'est un chantier de longue haleine. Compte tenu d'autres enjeux importants, et notamment la nécessaire mise en œuvre du RGPD, l'objectif de gestion centralisée des données a été priorisé par rapport à celui de combinaison, passé au ralenti ; il a néanmoins été décidé en 2018 d'étendre à 3 nouvelles associations fédérées la diffusion de l'outil comptable et de diffuser le manuel de combinaison.

3.2 Une présentation et une élaboration du CER reposant sur des fondements historiques peu explicités

3.2.1 Une présentation formellement conforme mais comportant des lacunes

La loi n°91-772 du 7 août 1991 impose aux organismes faisant appel à la générosité du public l'établissement d'un compte d'emploi annuel des ressources (CER) collectées auprès du public, qui précise notamment leur affectation par types d'emplois. Le règlement comptable du 11 décembre 2008 visait une amélioration du rendu compte de l'utilisation effective des dons. Le compte emploi-ressources doit être accompagné d'une annexe comprenant *a minima* la définition des missions sociales « clairement explicitées », les règles d'affectation et de répartition des ressources et des coûts, l'explication des éventuels changements de méthode, un tableau des fonds dédiés à des projets précis. Le règlement de l'autorité des normes comptables (ANC) du 5 décembre 2018 modifie le périmètre de la générosité publique en y incluant le mécénat et impose la production d'un compte de résultat par origine et destination.

Tableau 10 : Compte d'emploi des ressources de la FFD pour 2019

Emplois en K€ :		Σ ressources		dont générosité		Ressources en K€		
Missions sociales		2 436	60 %	1 443	74 %	Ressources grand public	1 787	47 %
Recherche de fonds		730	18 %	365	19 %	Autres fonds privés	1 008	27 %
Fonctionnement		869	22 %	130	7 %	Subventions	543	14 %
						Autres produits	140	4 %
total		4 035	100 %	1 939*	100 %	total	3 478	92 %
						Report de ressources	324	8 %
						<i>Insuffisance de ressources : 233 (hors engagements à réaliser)</i>		
Evaluation des contributions volontaires en nature en K€								
<i>Missions sociales</i>				167		<i>Bénévolat</i>		112
<i>Fonctionnement et autres</i>				22		<i>Dons en nature</i>		77
total				189		total		189

*montant correspondant à la collecte de l'année (1787 K€) majorée de la variation des fonds dédiés (115 K€) et d'un prélèvement sur report de ressources antérieures (37 K€)

Source : Rapport du CAC sur les comptes annuels 2019

[303] Le CER est établi, dans un premier temps, par la responsable comptabilité puis validé par l'expert-comptable. Publié dans les comptes de la FFD, il respecte formellement le cadre attendu et retrace bien l'ensemble des ressources et emplois correspondant aux produits et charges de la comptabilité générale. La présentation permet de suivre l'origine et l'affectation des ressources collectées auprès du public ainsi que l'emploi des ressources collectées auprès du public et non utilisées des exercices antérieurs, qu'elles soient ou non affectées à des projets précis. En pied de CER sont présentées les contributions volontaires en nature (bénévolat ou dons en nature) et leur affectation.

[304] Les notes annexes au CER sont rédigées par l'expert-comptable puis complétées et validées par la direction de la Fédération. Comme il se doit, ces notes présentent les trois missions sociales

de la Fédération. Elles expliquent également, dans les grandes lignes, les règles d'affectation et de répartition des coûts et ressources. Le tableau des fonds dédiés n'y figure pas mais est présenté dans les annexes des comptes. L'annexe mentionne le montant et l'usage des contributions volontaires ; elle ne détaille pas, toutefois, leurs modalités de valorisation.

[305] Si la présentation du CER respecte bien formellement le format réglementaire, en répertoriant les différents emplois attendus, et en distinguant les missions sociales réalisées, « en France ou à l'étranger », et « directement ou indirectement au travers d'un autre organisme », certaines rubriques ne font l'objet d'aucun renseignement, alors même que l'information devrait, et pourrait, être apportée. En particulier, on ne trouve aucune mention, dans les CER sous revue, de 2017 à 2019, de versements à d'autres organismes intervenant en France, alors même que la mission sociale de recherche est conduite, depuis plusieurs années, de façon prépondérante, au travers de la Fondation francophone de recherche sur le diabète (FFRD), qui bénéficie de dotations annuelles de 200 000 € de la part de la FFD. Selon les équipes du siège, cette rubrique n'aurait jamais été renseignée, par omission plus que par choix.

[306] De la même façon, l'absence de données dans la rubrique « frais de recherche de fonds autres que de générosité publique » serait, en l'absence d'identification de charges directes, une pratique « historique » qui n'a pas été interrogée, bien que la FFD ait de nombreux partenariats entreprises et qu'un poste soit dédié à cette relation. L'absence de mention d'autres produits de la générosité publique, enfin, pose question au vu du contenu de la rubrique « Autres produits » (cf. 3.31.4. [Des autres produits qui devraient être départagés](#) selon qu'ils sont, ou non, issus de la générosité).

[307] Ces lacunes, non interrogées en interne ou lors des vérifications de l'expert-comptable ou des commissaires aux comptes, constituent un premier élément révélateur du faible investissement du CER par les équipes et les instances de la fédération. Le cadre de son élaboration en est également illustratif.

3.2.2 Une méthode de construction empirique

3.2.2.1 Une méthode historique peu encadrée par des principes

[308] La méthode de construction du CER ne fait pas l'objet d'un document stabilisé ni, a fortiori, d'un document validé en conseil d'administration. Les recherches, dans les procès-verbaux de conseil n'ont pas permis de repérer de débat sur des principes de construction du CER, dont est simplement mentionnée la nouvelle obligation. S'il est en principe présenté au conseil d'administration lors de l'adoption des comptes, le CER ne semble faire qu'exceptionnellement l'objet d'exposés ou de discussions spécifiques. Dans les années sous revue, le CER n'apparaît, dans les procès-verbaux, que pour le conseil d'avril 2018, au cours duquel ont été adoptés les contours des missions sociales de la FFD.

[309] Le conseil a, à cette occasion, adopté un principe d'affectation des ressources issues de la générosité du public, relevée comme un point d'attention prioritaire lors de l'information du conseil d'administration sur la mise en place du CER, le 17 avril 2010. Afin de prioriser l'utilisation au profit des missions sociales, il a ainsi défini, lors de cette séance d'avril 2018, la part maximale des frais de recherche de fonds ou de fonctionnement qui pouvait être financée par la ressource de générosité, avec des plafonds respectivement de 75 % et de 25 %.

[310] Vécu comme un exercice relativement formel, le CER est dès lors construit de façon pragmatique et peu débattue. Faute de cadre validé par le conseil, nombre de choix qui peuvent poser question (cf. *infra* répartition de la masse salariale entre emplois, couverture des charges

par les différents types de ressources, mise en réserve de ressources de générosité...) semblent opérés purement techniquement, sans débat sur les conséquences qu'ils emportent.

3.2.2.2 Une construction néanmoins bien tracée

[311] Une note élaborée pour la mission (cf. **Compte d'emploi des ressources**) récapitule la démarche de construction du CER, également en partie détaillée dans son annexe. Sauf exception, la construction du CER suit le principe de permanence des méthodes. Les échanges de la mission témoignent, de fait, d'une continuité historique assez forte, qui conduit à ne pas réinterroger la pertinence et les éventuelles lacunes du modèle actuel.

[312] Un tableur alimenté par les données des comptabilités générale et analytique permet de tracer, mais pas toujours de justifier, le contenu des différentes rubriques du CER.

Les ressources

[313] Les différentes catégories de ressources présentées dans le CER sont directement alimentées par les comptes de la comptabilité générale des deux secteurs. La comptabilité générale repose sur une nomenclature relativement fine qui distingue notamment, concernant les dons et legs collectés, le canal de collecte, et comme cela est requis, leur affectation ou l'absence d'affectation.

Les emplois

[314] La construction des emplois du CER résulte dans un premier temps, pour une proportion supérieure à 51 %, du déversement des charges directement imputées aux projets et fonctions grâce à la comptabilité analytique. Dans un second temps, est opérée la répartition de la masse salariale et des charges indirectes de fonctionnement, sur la base d'une clé issue de l'analyse des temps de travail.

[315] La méthode de répartition de la masse salariale a évolué récemment. Antérieurement à 2018, la répartition des temps de travail des salariés dans les emplois du CER résultait d'une évaluation *a priori* de leurs missions, avec des pourcentages de temps pour les différentes missions sociales, la recherche de fonds et le fonctionnement⁶⁶. Un audit diligenté par la direction générale de la santé avait pointé une insuffisante traçabilité des moyens humains affectés aux différents projets – et en particulier ceux financés par la direction générale de la santé : Elan solidaire ou semaine nationale de prévention. Sur les préconisations de son expert-comptable, la FFD a, depuis, demandé à chaque salarié de renseigner, en fin d'année, une feuille de temps structurée selon le plan analytique, sur la base de la réalité de l'activité.

[316] La masse salariale est désormais comptabilisée tout au long de l'année sur un seul code analytique (59900 fonctionnement général). Elle est répartie en fin d'année, sur la base des feuilles de temps et de la clé de répartition qui en résulte, par la responsable de la comptabilité et l'expert-comptable. Directrice générale et président examinent et valident ou ajustent cette répartition « si elle n'apparaît pas cohérente ».

[317] Ce même pourcentage permet également de répartir les frais de locaux et les frais de fonctionnement.

⁶⁶ Cf. le tableau de répartition des salaires intégré au CER 2017.

3.3 Un objectif d'affectation prioritaire des ressources de générosité qui se heurte à la diversification des ressources

3.3.1 La recherche de ressources équilibrées

[318] Mettant régulièrement en avant son souci d'indépendance financière, la FFD a une politique de diversification de ses ressources : il s'agit, pour elle, de ne dépendre ni des subventions publiques, ni de soutiens privés, tout en n'étant pas excessivement soumise à la volatilité des ressources de générosité publique.

[319] Depuis 2017, la générosité publique représente une part des ressources comprise entre 44 % (2017) et 51 % (2018). La Fédération veille également à contenir la part de chaque soutien privé, avec le seuil de 2 % des ressources apportées par un seul partenaire (*cf. supra*).

Tableau 11 : Structure des ressources annuelles

<i>en milliers d'euros</i>	2017	2018	2019
Ressources issues de la générosité du public	2202	2372	1787
Autres fonds privés	1181	948	1008
Subventions	512	740	543
Autres produits	411	181	140
Total des ressources de l'exercice	4307	4242	3478
Reprise de provisions	103	13	1
Report des ressources antérieures affectées non utilisées	598	375	324
Insuffisance de ressources			456
Total général	5008	4630	4259

Source : CER 2017 à 2019

3.3.1.1 Une érosion des dons, compensée certaines années par des legs importants

[320] Comme pour l'ensemble du secteur associatif, les ressources de générosité de la FFD sont très sensibles aux fluctuations des ressources de libéralités : le montant des legs encaissé par la fédération est très volatil, allant de 252 K€ en 2014 à plus d'un million d'euros en 2018. En moyenne entre 2017 et 2019, la moyenne des legs reçus s'établit à 794 K€ ; au 31/12/2019, les legs et donations acceptés par le conseil d'administration étaient estimés à 1 249 914 €.

[321] Ces mouvements des libéralités ont pu ponctuellement compenser l'évolution des dons, qu'ils soient libres d'usage ou affectés à la recherche. La baisse particulièrement marquée en 2018 a toutefois comme cela a été noté supra enrayée en 2019 et surtout en 2020. On peut cependant noter que le montant des dons pour la recherche ne suffit pas à financer la subvention annuelle de 200 K€ à la FFRD (*cf. infra* évolution des fonds dédiés).

[322] Le tableau ci-dessous souligne que le décrochage sensible des ressources de générosité de l'année 2019 est venu accentuer la consommation des ressources antérieures non affectées, dont le report en début d'exercice régresse d'année en année ; en 2020, ce report en début d'exercice n'était plus que de 8832 €, à comparer à un montant de 112 516 € encore en 2017.

Tableau 12 : Détail des ressources de générosité publique

En €	2017	2018	2019	Evolution 2019/2017
Dons et legs collectés dont :	2 202 108	2 372 070	1 787 176	-18,9 %
Dons manuels non affectés	1 216 648	1 211 928	1 162 435	- 4,5 %
Dons manuels affectés	180 529	73 823	131 134	- 27 %
Legs et autres libéralités non affectés	626 861	798 674	493 607	- 21 %
Legs et autres libéralités affectés	178 071	287 646	----	----
Part des ressources totales de l'exercice⁶⁷	44 %	51 %	47 %	
Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées <u>en début d'exercice</u>	112 516	63 113	45 619	-59,5 %
Solde des ressources collectées non affectées non utilisées <u>en fin d'exercice</u>	63 113	45 619	8 832	-86 %

Source : CER dans les comptes annuels 2017 à 2019

3.3.1.2 Des autres fonds privés mêlant encore dons d'entreprises et ventes de prestations

[323] Jusqu'en 2019, les « autres fonds privés » accueillent, à côté de ressources essentiellement commerciales, des dons des entreprises, assimilés, à compter de 2020, à la générosité publique en vertu du nouveau règlement comptable. Ces autres fonds privés atteignent 1 008 K€ en 2019, soit 29 % des ressources de l'exercice, selon la répartition suivante :

Tableau 13 : Détail des autres fonds privés

En €	2017	2018	2019
Dons entreprise	243 148	276 198	164 000
Vente de prestations	486 200	274 954	435 498
Cotisations (Associations fédérées et membres assurés)	155 628	151 498	152 983
Abonnements au magazine Equilibre	201 777	182 866	176 824
Insertions dans le magazine Equilibre	95 200	61 900	78 300
TOTAL	1 181 954	948 166	1 007 605

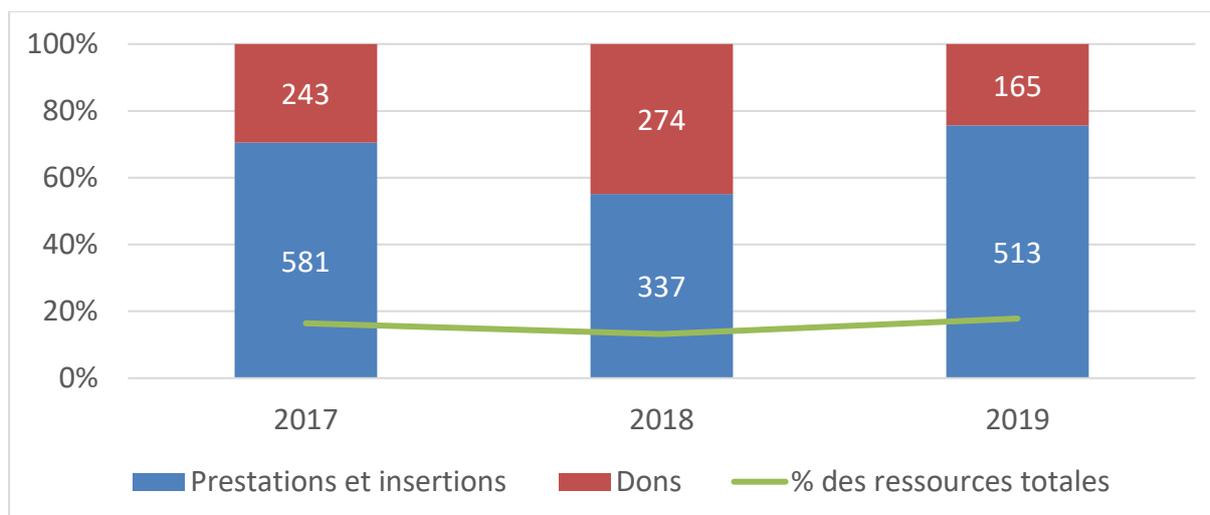
Source : Tableaux FFD d'élaboration des CER

[324] Les ventes de prestations connaissent une évolution heurtée, mais constituent le poste le plus important. Il s'agit, pour près de la moitié, de la vente d'études par le Diabète LAB, qui a perçu environ 245 K€ en 2019. Pour 2021, la Fédération s'est fixé un objectif supérieur, à 300 000 €.

[325] Le second poste jusqu'en 2018 était constitué par les dons des entreprises. Ils ont progressé de 2016 à 2018 (+14 % en 2017, +13,6 % encore en 2018, sous l'effet notamment des Etats généraux du diabète et des diabétiques) mais ont marqué un recul important en 2019. Ces dons régressent désormais, sous un double mouvement : la requalification de certains soutiens en parrainage, et, plus généralement, la volonté croissante des partenaires de privilégier un soutien plus fléché par l'achat de prestations.

⁶⁷ Source : rapports de gestion

Graphique 6 : Financement des entreprises : composition et proportion dans les ressources



Source : Fédération française des diabétiques

[326] Les cotisations représentent une recette significative mais hétérogène, puisqu'elles regroupent, pour la plus grande part, des cotisations des associations fédérées au siège (un peu moins de 100 K€) et des cotisations emprunteurs, pour les personnes bénéficiant du contrat négocié par la FFD. Une analyse de ces cotisations au vu des nouvelles dispositions du règlement comptable paraît souhaitable pour clarifier la rubrique des ressources dont elles relèvent, les cotisations sans contrepartie⁶⁸ relevant désormais de la générosité publique ; si la notion de contrepartie apparaît claire pour l'assurance, elle doit être examinée plus attentivement concernant les cotisations des associations fédérées au regard des services effectivement rendus, une partie d'entre eux donnant lieu par ailleurs à rétribution du siège⁶⁹.

3.3.1.3 Des subventions stables

[327] La FFD bénéficie depuis plusieurs années de soutiens réguliers du ministère de la santé et de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), pour le montant le plus significatif. Essentiellement ciblées sur le programme Elan solidaire et la semaine nationale de prévention, ces subventions constituent un peu plus de 15 % des ressources de l'exercice en 2019⁷⁰. La CNAM apporte son soutien dans le cadre d'une convention pluriannuelle, tandis que la direction générale de la santé réitère depuis plusieurs années une convention annuelle (90 K€ en 2019).

3.3.1.4 Des autres produits qui devraient être départagés selon qu'ils sont, ou non, issus de la générosité

[328] Au sein des autres produits, on trouve essentiellement en 2019 : les ressources issues de locations de bureaux ou de salles de réunion, poste le plus important (72 K€), des produits

⁶⁸ Les cotisations sans contrepartie sont les cotisations sans autre contrepartie que la participation à l'assemblée générale, la réception de publication ou la remise de biens de faible valeur. Les autres cotisations sont appelées cotisations avec contrepartie.

⁶⁹ Traitement des legs, ventes de prestations de formation...

⁷⁰ 14 % des ressources totales incluant les reports de ressources antérieures.

exceptionnels (35,5 K€)⁷¹ et de façon plus marginale des produits divers, des recettes de la boutique (qui a disparu), des produits financiers.

[329] Cet emploi intègre des ressources dont une part devrait figurer au sein de la rubrique « autres produits de la générosité publique », non renseignée. En effet, la part des produits financiers ou des locations générés par des ressources antérieures de générosité, doit être distinguée dans cette rubrique dédiée, de façon à en garantir un bon suivi⁷². Une partie des fonds propres, comme l'immeuble aujourd'hui occupé par la Fédération, ont en effet été acquis avec une contribution significative de générosité publique (*cf. infra*).

Recommandation n°3.1 Faire la part, au sein des autres fonds privés et autres produits, de ceux pouvant relever de la générosité publique.

3.3.1.5 Des contributions volontaires dont la valorisation peut être affinée

[330] Les contributions volontaires en nature connaissent d'importantes fluctuations, liées tantôt aux gratuités, tantôt à une mobilisation accrue du bénévolat.

Tableau 14 : Composition et évolution des contributions volontaires en nature

(en k€)	2016	2017	2018	2019
Contributions volontaires en nature	682	801	233	189
<i>Dont bénévolat</i>	82	87	147	112,5
<i>Dont prestations</i>	600	714	86	77

Source : CER dans les comptes annuels

[331] En 2017, les prestations en nature atteignent un montant très élevé, lié à d'importants espaces de publicité offerts gracieusement par des media, valorisés à 569 K€ et à des chroniques gratuites valorisées à 107 K€⁷³. En 2019, les prestations en nature correspondent essentiellement à du mécénat de compétences, mobilisé pour l'application GéoDiabète⁷⁴. En 2018 et 2019, à la différence de 2017, les contributions volontaires valorisées sont très majoritairement employées au profit des missions sociales (autour de 88 %).

[332] En 2018 et 2019, le tassement marqué des prestations en nature est un peu compensé par un renforcement du bénévolat, présenté dans le rapport de gestion pour 2018 comme la marque « *d'un engagement fort des administrateurs nationaux dans l'esprit de la gouvernance qui se met graduellement en place au siège fédéral* ». Le bénévolat au niveau de la FFD est de fait essentiellement celui des administrateurs, qui s'impliquent de façon renforcée dans le cadre de leurs « rôles » au sein de la gouvernance rénovée et des différents cercles. Le développement des instances d'animation fédérales (comité des régions) induit également ce renforcement du bénévolat. L'intervention de bénévoles au sein des équipes du siège n'est que ponctuelle.

⁷¹ Essentiellement un produit sur exercice antérieur.

⁷² Art. 432-5 du nouveau règlement comptable :

La rubrique « Autres produits liés à la générosité du public » comprend :

1. la quote-part de générosité reçue d'autres organismes ;
2. les revenus générés par les actifs issus de la générosité du public : les redevances d'actifs incorporels ; les loyers ; les produits financiers ; les plus ou moins-values de cessions de ces actifs à l'exclusion des plus ou moins-values relatives aux biens reçus par legs ou donation destinés à être cédés.

⁷³ Rapport de gestion 2017

⁷⁴ L'entreprise informatique qui a apporté cette prestation l'a valorisée à 70 K€.

Une valorisation extra-comptable qui cherche à s'affiner

[333] Au cours de plusieurs conseils d'administration⁷⁵, la nécessité de mieux valoriser l'apport du bénévolat a été affirmée par le trésorier, qui prend directement en charge cette valorisation. En terme de méthode, il s'appuie théoriquement sur une fiche de suivi annuel permettant de synthétiser les informations transmises par chaque bénévole concerné au travers de fiches trimestrielles de suivi. Le taux horaire applicable à 25 € a été approuvé en assemblée générale ordinaire (selon la résolution n° 7) portant sur l'exercice civil 2013 et son montant n'a pas été modifié depuis.

[334] La fiche de suivi n'est toutefois que peu utilisée, en dehors de l'intervention de bénévoles au siège (pour lesquels un relevé précis⁷⁶ est opéré par la responsable comptable), du président de la Fédération et de quelques rares administrateurs⁷⁷. Le trésorier procède dès lors de façon en partie estimative, sur la base de forfaits ; ses calculs s'appuient depuis 2016 sur une démarche forfaitaire estimant les temps de présence :

- pour les instances de gouvernance (bureau et/ou conseil d'administration et/ou comité des régions) : 14 h par réunion en présentiel, 7 h par réunion en distanciel ;
- pour les autres réunions, 4 h par réunion en distanciel.

[335] En 2019, cette méthode a conduit à valoriser un total de 3341h pour les administrateurs, avec une proportion importante liée aux présidents actuel et précédent. S'y ajoutent 841h découlant des réunions du comité des régions. Mais l'approximation induite par une évaluation forfaitaire indifférenciée selon la nature des réunions n'est pas satisfaisante, une méthode forfaitaire plus ajustée ou, idéalement, un décompte effectif, nécessairement plus fin, sur relevés de temps, seraient préférables.

[336] Les annexes aux comptes soulignent également la difficulté à valoriser certaines prestations en nature, faute parfois d'information suffisante : ainsi en 2019, quatre insertions presse, dont le coût de revient n'a pas été communiqué à la FFD, n'ont pu être portées en pied de CER et ont simplement fait l'objet d'une mention dans les annexes.

Recommandation n°3.2 Parachever la valorisation des contributions volontaires en nature conformément aux attendus du nouveau règlement comptable, pour une image plus complète des ressources de la FFD.

3.3.2 Une volonté d'affectation prioritaire de la générosité qui induit une définition extensive des missions sociales et un montage complexe du CER

3.3.2.1 Une utilisation majorée des ressources de la générosité pour le financement des missions sociales

[337] Le conseil d'administration a fait le choix de plafonner l'utilisation de la générosité publique pour le financement des frais de recherche de fonds et pour le fonctionnement⁷⁸, soulignant ainsi que ces ressources doivent prioritairement financer les missions sociales de la FFD. L'annexe au CER confirme la volonté d'allocation prioritaire des fonds collectés auprès du public aux missions

⁷⁵ Juin 2018, janvier 2019.

⁷⁶ 346h en 2019, réparties entre 3 bénévoles.

⁷⁷ 8 membres du conseil seulement sur 24.

⁷⁸ Initialement à 75 et 25 % respectivement.

sociales. De fait, la documentation de la FFD affiche sur les trois derniers exercices un taux oscillant autour de 70 % d'utilisation de la générosité publique au profit de ces missions.

Tableau 15 : Utilisation des ressources de la générosité publique

(en k€)	2017	2018	2019
Emplois totaux de la générosité du public	2282	2390	1939
<i>Dont missions sociales</i>	1532 (67 %)	1593 (67 %)	1443 (74 %)
<i>Dont recherche fonds</i>	509 (22 %)	480 (20 %)	365 (19 %)
<i>Dont fonctionnement</i>	241 (11 %)	163 (7 %)	130 (7 %)
Variation fonds dédiés	-31	154 (6 %)	-115

Source : CER et leur annexe, comptes annuels 2017 à 2019

[338] Une part des missions sociales est cependant d'ores et déjà financée par des ressources autres, les subventions publiques ou les autres fonds privés, par exemple. Cela modère nécessairement la part des missions sociales financées par les ressources de générosité.

Tableau 16 : Contribution de la générosité publique (GP) aux différents emplois

(en k€)	2017		2018		2019	
Missions sociales	2641		2606		2436	
<i>Dont fonds GP</i>	1532	58 %	1593	61 %	1443	59 %
Recherche de fonds	678		640		730	
<i>Dont GP</i>	509	75 %	480	75 %	365	50 %
Frais fonctionnement	965		652		869	
<i>Dont GP</i>	241	25 %	163	25 %	130	15 %

Source : CER, comptes annuels 2017 à 2019

[339] Parmi les projets largement financés par des ressources hors générosité publique, on trouve notamment les programmes Elan solidaire ou la Semaine nationale de la prévention, soutenus par le ministère de la santé et la Caisse nationale d'assurance maladie. L'innovation est totalement financée par des autres fonds privés, les études du Diabète LAB faisant l'objet de prestations rémunérées.

[340] L'apport de la générosité publique au financement des missions sociales est dès lors contrasté : bien que le CER publié n'apporte pas d'information sur le poids relatif et sur la couverture de chacune des trois missions, les données détaillées fournies à la mission permettent de le mettre en lumière. Si la mission « recherche innovation » apparaît particulièrement soutenue par la générosité, en lien notamment avec les appels à dons dédiés, (+ de 65 % des charges directes), cette appréciation globale recouvre une opposition marquée entre recherche, financée à 100 % par la générosité, et innovation, financée à 100 % par la vente de prestations. La première mission « information, accompagnement, prévention » est celle qui en bénéficie le moins largement (moins de 10 % des charges directes). La 3e mission, « défense individuelle et collective, plaidoyer », occupe une position intermédiaire, du fait de l'apport significatif des autres fonds (dons des entreprises) à l'organisation et au suivi des Etats généraux du diabète et des diabétiques, alors que la plupart des autres projets sont essentiellement financés par la générosité.

[341] Global ou spécifiques, ces taux de couverture résultent toutefois de méthodes d'affectation des ressources aux emplois qui survalorisent la contribution de la générosité aux missions sociales.

Une affectation de la générosité du public qui n'est pas pleinement conforme aux principes affichés

[342] L'annexe au CER⁷⁹ indique que « les ressources hors générosité publique sont affectées conformément à la destination prévue par les financeurs (publics ou privés) et aux engagements contractuels selon les projets et activités mis en œuvre. Les actions ou projets (missions sociales) peuvent donc théoriquement être financés entièrement ou en partie par des financements tiers hors appel à la générosité du public. ». Il est également indiqué que « l'excédent dégagé par les activités soutenues par d'autres ressources finance en priorité les frais de fonctionnement de l'association ». La générosité publique n'intervient donc qu'en complément, pour pallier une insuffisance des autres fonds pour les projets auxquels ils sont affectés, ou en cas d'absence de ressources autres (voir analyse détaillée en annexe 3.3).

[343] Cette logique, claire, d'affectation des ressources aux dépenses n'est toutefois pas pleinement mise en œuvre. Elle ne vaut que pour les seules charges directes non salariales des missions sociales. Dès lors, loin d'être mobilisée en complément des autres ressources, la générosité publique finance seule à 100% les salaires attachés aux missions sociales, comme elle finance seule la quote-part de frais de fonctionnement indirects rattachés⁸⁰.

[344] Cette construction en décalage avec les principes énoncés permet à la FFD d'afficher pour 2019 un taux de couverture des missions sociales par la générosité publique de 59,3 %, alors que le taux moyen de couverture des seules charges directes (hors salaires) des missions sociales par la générosité du public n'est que de 26 %⁸¹. Elle conduit, en outre, à une majoration de l'excédent des ressources autres sur les projets que celles-ci financent ; excédent, utilisé pour financer les « frais de fonctionnement » du CER.

[345] **Cette méthode d'affectation des ressources aux emplois conduit à minorer la part de la générosité dans le fonctionnement et à optimiser sa part dans le financement des missions sociales.** Elle s'écarte de la logique analytique qui associe les ressources aux charges correspondantes, et ce d'autant plus qu'une part des ressources autres que de générosité a vocation à financer prioritairement les projets pour lesquels elles ont été recueillies. Cela vaut particulièrement pour les subventions fléchées sur projets, celles de la direction générale de la santé et de la Caisse nationale d'assurance maladie, octroyées au vu d'un budget prévisionnel qui intégrait bien des charges salariales et n'affectait que 23 % des ressources au fonctionnement⁸². Cela vaut aussi pour une grande partie des dons d'entreprises.

[346] Cette logique de construction du CER présente dès lors sous un jour favorable la contribution de la générosité publique aux différents emplois. La mission a cherché à mesurer le biais induit par cette approche : elle a estimé la contribution qui serait celle de la générosité publique aux missions sociales sans ce choix⁸³. En tenant compte de l'apport total des autres ressources, on obtiendrait un taux minimal de contribution de la générosité aux missions sociales de 42 % et non plus de 59 %. Soit en contrepartie, 17 points supplémentaires de contribution potentielle de la générosité du public au fonctionnement de la FFD ; ce qui conduirait à un taux de plus de 30 %, au-delà du plafond de 25 % antérieurement fixé par le conseil d'administration. Le taux réel de contribution de la générosité aux missions sociales est cependant compris entre ce

⁷⁹ Annexe au CER 2019

⁸⁰ Cf. Compte d'emploi des ressources

⁸¹ Résultante de la clé de 35 % de générosité appliquée pour compléter les autres ressources en 2019.

⁸² Alors que la méthode de construction du CER conduit in fine à affecter 65 % de ces subventions au fonctionnement.

⁸³ Cf. Compte d'emploi des ressources, Analyse des modalités de couverture des missions sociales par les différents types de ressources.

plancher de 42 % et un niveau maximal de 59 %, puisque seules certaines recettes (subventions, dons des entreprises) ne sont pas libres d'affectation.

[347] Résultant d'une volonté d'affecter prioritairement la générosité publique aux missions sociales, en dépit de ressources autres non négligeables, et de l'affichage politique volontariste d'un taux faible de contribution au fonctionnement, **la construction du CER illustre la tension inéluctable entre la volonté d'avoir un modèle de ressources diversifié et la priorité d'affectation des ressources de générosité aux missions sociales** ; tension que partagent d'autres organismes, dont le modèle de ressources est hybride.

[348] Ce biais dans la présentation de l'utilisation des ressources de générosité est de surcroît amplifié par une conception extensive du périmètre et du coût des missions sociales.

3.3.2.2 Le contenu des missions sociales et l'imputation significative de coûts indirects amplifient ce biais d'estimation de la contribution de la générosité publique aux missions sociales

[349] La contribution de la part de générosité destinée aux missions sociales dépend en effet tant des règles d'affectation des ressources que du périmètre fonctionnel et comptable des trois missions sociales, et en particulier des projets et fonctions qui sont rattachés à chacune d'entre elles.

[350] En 2019, les missions sociales représentent 60,4 % des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat. La recherche de fonds représente 18,1 % et le fonctionnement 21,5.

Tableau 17 : Evolution de la part des différents emplois de l'exercice

(en k€)	2017	2018	2019
Missions sociales	2641	2606	2436
%	61,6	66,9	60,4
Recherche de fonds	678	640	730
%	15,8	16,4	18,1
Frais fonctionnement	965	652	869
%	22,6	16,7	21,5

Source : Mission IGAS sur la base des CER

[351] En 2019, ce sont 1,338M € de charges qui sont directement et analytiquement imputées aux missions sociales avant répartition des salaires, locaux et autres coûts de fonctionnement, soit 31,4 % des charges totales. Viennent s'y ajouter un peu plus de 831 K€ de charges salariales, soit 74 % de la masse salariale totale, et la même proportion des coûts liés aux locaux et au fonctionnement général, pour 266 K€. Le coût des missions sociales est donc évalué à 2,436 M€, répartis en 55 % de charges directes et 45 % de charges indirectes.

Des choix en partie irréguliers de rattachement de charges « directes » aux missions sociales

[352] Chacune des missions sociales réunit les charges de divers projets et fonctions qui leur sont rattachés. Ce rattachement est ajusté chaque année à la marge⁸⁴. L'analyse détaillée du déversement des comptes analytiques dans les missions sociales présente nombre de rattachements attendus, mais aussi certains choix d'imputation moins évidents.

Tableau 18 : Décomposition analytique des missions sociales en 2019

Missions sociales	Comptes analytiques déversés
Information- accompagnement-prévention	<p>Information Sites internet Equilibre (dont promotion) Veille et rédaction Communication interne/externe Prévention entreprises Géodiabète</p> <p>Animation du réseau Soutien au développement Tour de France Opérations ponctuelles MNT-DASTRI +Elan solidaire 80 % Assemblée générale 80 % Conseil d'administration 80 % Bureau</p> <p>Formation Semaine Nationale de Prévention</p>
Défense individuelle et collective / plaidoyer	Service social et juridique Etats généraux du diabète et des diabétiques Relations média Affaires publiques International Journée mondiale du diabète
Recherche-innovation	Recherche Diabète LAB

Source : *Tableur d'élaboration du CER 2019*

[353] Il est ainsi naturel que la mission « information, accompagnement, prévention » intègre la section analytique « semaine nationale de prévention », que la mission « défense individuelle et collective » se voit rattacher la section « service juridique et social » ou la mission « recherche et innovation » la section « Diabète LAB ».

[354] Il l'est moins que 80 % de certaines dépenses liés à la vie institutionnelle⁸⁵ (assemblée générale, bureau et conseil d'administration) soient intégrés à la mission sociale « information accompagnement et prévention »⁸⁶, à la différence d'ailleurs du « comité des régions » (pourtant

⁸⁴ Ainsi de la fonction International passée en 2018 de la mission « information, accompagnement, prévention » à la mission « défense individuelle et collective –plaidoyer ».

⁸⁵ Comptes analytiques 51200 (AG) - 51250 (conseil d'administration) et 51300 (bureau)

⁸⁶ Dans le précédent plan analytique était distinguées les charges imputables au président, qui étaient également affectées pour 80 % aux missions sociales, mais dans la mission Défense individuelle et collective-plaidoyer. Ce poste analytique est aujourd'hui fusionné au sein du bureau suite à la simplification du plan analytique adoptée en 2018.

plus intrinsèquement lié à l'accompagnement des associations fédérées dans la conduite des missions), déversé à 100 % dans les frais de fonctionnement.

[355] **Transformant une grande partie de la gouvernance en mission sociale, cette imputation n'est pas régulière**, quand bien même l'enjeu financier est circonscrit (environ 90 K€). Selon le règlement comptable de 2008, les charges imputées aux missions sociales sont celles qui disparaîtraient si la mission sociale disparaissait ; le nouveau règlement comptable est encore plus exigeant requérant, pour la justification du rattachement aux missions sociales, « la mise en œuvre effective de moyens spécifiques ». Or la gouvernance de l'association est nécessairement dissociable de telle ou telle mission sociale. S'il peut être admis qu'une forme d'animation du réseau est nécessaire à la diffusion de certaines actions d'information ou prévention⁸⁷, et que cette mission est intrinsèque à une fédération, la vie institutionnelle du conseil d'administration ou du bureau ne saurait être intrinsèquement liée à la mission « informer, accompagner, prévenir »⁸⁸.

[356] On note également que l'ensemble des dépenses de communication sont assimilées à la mission sociale « informer, accompagner, prévenir » alors que la communication institutionnelle devrait relever du fonctionnement général. Si les sommes en jeu pour les sections analytiques « communication interne et externe » sont restreintes (12 K€ en 2019), les sommes plus significatives (95 K€), liées aux sites internet sont également intégrées à cette mission sociale, alors que, comme tout site, le site général de la FFD a aussi une vocation plus large de communication institutionnelle et d'appel au don. De la même façon qu'une clé spécifique de partage des charges de la base de données entre fonctionnement général et recherche de fonds a été définie⁸⁹, une clé ad hoc devrait être retenue pour la communication, et en particulier le site internet.

[357] D'autres éléments viennent enfin, de façon plus spécifique, affecter l'appréciation du périmètre des missions sociales. Intégrant l'ensemble de la dépense de recherche à la mission sociale « recherche et innovation », la FFD ne tient pas compte du fait que la subvention versée à la Fondation francophone de recherche sur le diabète, finance, certes, de façon très prépondérante, les allocations de recherche attribuées par la fondation, mais aussi, pour une fraction avoisinant 20 % au cours des exercices sous revue, les frais de fonctionnement de la Fondation. Un peu moins de 40 K€ de la subvention annuelle de 200 K€ financent dès lors, non la recherche sur le diabète, mais des frais, incontournables, de fonctionnement et ne devraient pas être considérés comme une dépense de mission sociale.

⁸⁷ Par exemple le programme Elan solidaire qui suppose de former des bénévoles dans l'ensemble de la France et de mettre en place des groupes d'éducation thérapeutique selon une méthode homogène, ou le Tour de France annuel des régions également intégré aux MS

⁸⁸ Art. 432-13 : « La rubrique « Frais de fonctionnement » comprend les charges engagées pour la gestion et la gouvernance de l'entité. Les charges relatives aux fonctions relevant des frais de fonctionnement dont l'entité peut justifier l'affectation à la réalisation de missions sociales ou à des frais de recherche de fonds, sont affectées aux rubriques « Missions sociales » ou « Frais de recherche de fonds ».

(IR3) Précisions relatives aux frais de fonctionnement : Les frais de fonctionnement comprennent notamment les charges affectées aux activités suivantes : gouvernance, communication, ressources humaines, [...] juridique, moyens généraux, informatique. »

⁸⁹ 50 % des frais relatifs à la base de données sont retenus pour la recherche de fonds et les donateurs ; l'autre moitié est imputée au fonctionnement car elle permet également de gérer adhésions et bénévoles.

[358] En transférant au sein des missions sociales des dépenses qui relèveraient plus légitimement du fonctionnement, ou à tout le moins dans une proportion plus significative, ces choix amplifient la majoration déjà évoquée de la contribution de la générosité publique aux missions sociales, et minimisent, plus encore, sa part affichée dans le financement du fonctionnement.

Les choix de répartition de la masse salariale et des coûts indirects accentuent encore le poids relatif des missions sociales

[359] Comme noté déjà dans la méthode de construction du CER, la répartition de la masse salariale est un élément majeur d'analyse, dans la mesure où la clé de répartition qui en résulte se répercute également sur la répartition des charges liées aux locaux et au fonctionnement. La part de la masse salariale rattachée aux missions sociales est en 2019 de 73,9 % (arrondie pour la construction du CER à 74 %). Elle était en 2017 de 76 %. Cette clé de niveau élevé conduit à transférer une part significative du fonctionnement dans les charges des missions sociales.

[360] Il est important d'évaluer tout d'abord la pertinence de cette clé et de la répartition des temps de travail, étant rappelé que, la méthode de relevé des temps a évolué en 2018, passant d'une estimation *a priori* plus approximative basée sur les fiches de poste à un relevé plus fin analytiquement, et *a posteriori*, « au réel ». Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la répartition du temps travaillé entre les principaux emplois du CER.

Tableau 19 : Répartition de la masse salariale estimée (2017)⁹⁰, sur la base des feuilles de temps (2018-2019) (%)

	2017	2018	2019
Mission sociale « information-prévention-accompagnement »	-	36	39,2
Mission sociale « défense individuelle et collective »	-	25	19
Mission sociale « recherche-innovation »	-	13	15,7
Total missions sociales	76	74	73,9
Recherche de fonds	-	8	6
Fonctionnement	24	18	20,1

Source : Onglet « Répartition des salariés » inclus dans les tableaux de construction des CER 2017-2019.

[361] Avant d'analyser finement la part de la masse salariale imputée aux missions sociales, on peut pointer un choix méthodologique qui altère, dans le CER, l'appréciation du poids relatif des différents emplois. Bien que le décompte des temps dédiés à la recherche de fonds est opéré, à titre individuel et à titre collectif, comme l'indique le tableau, **aucune charge salariale n'est intégrée dans l'emploi « recherche de fonds »** du CER. Les frais de recherche de fonds ne sont composés que de charges directement comptabilisées sur les codes analytiques correspondant, à savoir les frais liés à la fidélisation, la prospection, la base de données, à hauteur de 50 %, et les legs. Le temps de travail est intégré à l'emploi fonctionnement. En 2019, la masse salariale chargée décomptée⁹¹ au titre de la recherche de fonds est d'environ 67 K€, soit près de 6 % de la masse

⁹⁰ En 2017 la masse salariale de la recherche de fonds n'est pas distinguée, et directement intégrée au fonctionnement.

⁹¹ C'est-à-dire la part du temps des salariés, imputée par eux à la recherche de fonds dans leur relevé de temps annuel. N'est pas intégré à cet effectif l'ETP du salarié en charge de la recherche de financements auprès des entreprises, qui n'est pas décompté au titre de la recherche de fonds.

salariale totale. En réintégrant ces charges (1,22 ETP), les frais globaux de recherche de fonds seraient majorés d'un peu plus de 9 %⁹².

[362] Bien que les charges salariales liées à la recherche de fond viennent abonder le fonctionnement, et demeurent donc au sein des frais dits de structure, cette absence de prise en compte des coûts salariaux attachés à la recherche de fond n'apparaît pas légitime ; pas plus que l'absence, qui en découle⁹³, de valorisation dans le CER des coûts de la recherche de fonds autres que de générosité publique. Ce choix a pour conséquence de minorer les coûts de collecte, auxquels sont très attentifs les donateurs. La mission estime que la réintégration des charges de personnel serait indiquée pour donner une vision plus complète aux donateurs.

Recommandation n°3.3 Intégrer à l'emploi Recherche de fonds la masse salariale des collaborateurs en charge de la collecte (générosité comme autres fonds privés).

[363] Concernant les **missions sociales**, on constate un léger infléchissement de la part globale des missions sociales dans la masse salariale, mais il est difficile de départager l'impact du changement de méthode intervenu en 2018 et les éventuelles évolutions réelles dans l'investissement des salariés.

[364] Ce changement de méthode a visé une ventilation plus fine des temps selon la réalité des activités menées, ce qui est un progrès. Cela conduit nécessairement à des répartitions individuelles plus détaillées, et ce d'autant plus que la notice méthodologique de remplissage de la feuille de temps invite les salariés à la répartition « la plus fine possible », dans une logique de suivi analytique précis. Une minorité de salariés seulement ont un emploi du temps concentré sur quelque projets (7 des 20 salariés en 2019 ont consacré 100 % de leur temps à une mission sociale ou une fonction). La plupart ont un relevé de temps de travail plus éclaté.

[365] En analysant certaines ventilations individuelles, on relève toutefois, ponctuellement, des valorisations de la part du temps consacré aux missions sociales qui peuvent paraître excessives et, pour une part, non réglementaires.

[366] Cela vaut notamment pour la répartition du temps de travail du responsable des relations avec les entreprises, ainsi définie en 2019 : 100 % en missions sociales (avec un éclatement très fin lié à la variété des financements qu'il procure à différents projets rattachés aux missions sociales) et 0 % en recherche de fonds, alors que son rôle⁹⁴ est de rechercher des partenariats et des financements avec les entreprises. La recherche de fonds représentait 60 % de son temps en 2017, sous le régime de l'ancienne méthode, mais on constate un amenuisement brutal ensuite, 5 % en 2018, et plus rien en 2019, en lien avec l'absence de section analytique propre à la recherche d'autres fonds (conduisant à l'absence d'emploi recherche d'autres fonds dans le CER). Si l'on considérait, de façon radicale, que ce sont plutôt 100 % de temps de recherche de fonds, la part de la masse salariale imputée aux missions sociales passerait de 74 à 67 %.

⁹² En effet, en raison du large recours à des prestataires extérieurs pour la collecte, des temps partiels et d'un congé maternité, la FFD estime qu'à peine plus d'un poste à temps complet (1,22 ETP sur 19,74) a été consacré à la recherche de générosité publique en 2019.

⁹³ En effet, la grande partie des coûts de recherche d'autres fonds (financements entreprises en particulier) sont salariaux.

⁹⁴ Ainsi défini sur Holaspirt : « Raison d'être : des partenariats innovants, diversifiés, rentables et porteurs de sens ; Redevabilités : créer l'offre partenariale en lien avec les activités et priorités de la Fédération, prospecter des partenaires et mettre en avant de façon sélective l'offre en fonction des besoins identifiés, sécuriser les partenariats (contreparties, convention...), assurer le suivi opérationnel, commercial, administratif de la relation, développer une veille active sur les partenariats innovants, identifier les ressources humaines et matérielles nécessaires à la bonne exécution du partenariat.

[367] La répartition du temps de travail de la directrice générale a pour sa part évolué vers un équilibre plus satisfaisant ; la répartition adoptée en 2018 (65 % missions sociales, 25 % recherche de fonds et 10 % seulement de fonctionnement) n'apparaissait en effet pas conforme à l'esprit de la réglementation pour un cadre en charge de la conduite générale de la Fédération, qui consacre nécessairement un temps conséquent au fonctionnement de la structure.

[368] La répartition adoptée en 2019 apparait plus acceptable, avec 50 % sur les missions sociales et 50 % sur le fonctionnement. L'implication naturelle de la direction générale dans la mission sociale « défense individuelle et collective-plaidoyer » et la prise en charge de tâches opérationnelles, du fait de la petite taille de la structure, expliquent une grande partie du poids des missions sociales, toutefois conséquent.

[369] En induisant une majoration des charges salariales imputées aux missions sociales, ces choix entraînent ou ont entraîné des conséquences financières plus larges, dans la mesure où la clé de répartition qui en résulte dicte, également, la répartition des charges de locaux et de fonctionnement général, soit 21,5 % des charges totales de l'exercice 2019. 26 % seulement des charges de fonctionnement général demeurent en 2019 au sein de l'emploi « fonctionnement », le reste étant reversé vers les missions sociales à hauteur de leur poids estimé en masse salariale, soit 74 %.

[370] Si la recherche d'un suivi analytique fin des différents projets de la FFD est un objectif pertinent, il ne doit pas conduire à un éclatement excessif de certaines fonctions caractéristiques (la recherche de fonds) ni à des écarts par rapport à la logique réglementaire de construction du CER, qui exclut, comme cela a déjà été noté, la logique des coûts complets dans les affectations de charges aux missions sociales.

[371] La mission n'entend pas se substituer à l'association pour définir la clé de répartition de la masse salariale, qui est de surcroît ajustée selon les réalisations chaque année. Elle recommande cependant que l'imputation en missions sociales des salaires réponde plus strictement aux prescriptions réglementaires, encore renforcées dans le cadre du nouveau règlement : salaires afférents à des tâches qui disparaîtraient si une ou plusieurs missions sociales disparaissaient ; tâches mises en œuvre spécifiquement pour la réalisation d'une ou plusieurs missions sociales et engageant des moyens effectivement utilisés.

Recommandation n°3.4 Conformer aux prescriptions réglementaires la répartition de la masse salariale entre les différents emplois.

[372] Le tableau ci-dessous récapitule la répartition d'un certain nombre de postes de charges entre les différents emplois.

Tableau 20 : Clés de répartition de différentes charges entre emplois du CER en 2019 (en %)

	Masse salariale	locaux	Vie institutionnelle	Base de données	Fonctionnement général
Missions sociales	74 %	74 %	80 % conseil d'administration-AG-Bureau 100 % relations publiques 100 % International	0 %	74 %
Recherche de fonds	0	0	0	50 %	0
Fonctionnement	26 %	26 %	20 % conseil d'administration-AG-Bureau, 100 % comité des régions	50 %	26 %

Source : Mission IGAS à partir des documents de la FFD

[373] Ces différents choix de construction du CER conduisent à **amplifier, d'une part, le poids des missions sociales dans les emplois de la fédération des diabétiques, et d'autre part, la contribution de la générosité publique au financement de ces missions sociales**. Il importe que les instances et la direction générale de la Fédération réinvestissent l'outil de suivi de la générosité et d'information qu'est le CER, pour un rendu plus juste des ressources et de leurs emplois et une information plus exacte des donateurs⁹⁵.

3.4 Un usage trop formel du CER et une logique de suivi des ressources de générosité peu appropriée par les instances et les équipes

3.4.1 L'information apportée aux donateurs par le CER mériterait d'être enrichie

[374] Le CER élaboré par la FFD respecte formellement la présentation réglementaire mais n'apporte qu'une information minimale aux donateurs. Les trois rubriques d'emplois du CER, missions sociales, recherche de fonds et fonctionnement, se résument à trois chiffres globaux sans affinement de l'information apportée. Les sous-rubriques du modèle réglementaire (versement à d'autres, recherche de fonds privés) ne sont pas renseignées ; la Fédération n'a pas cherché à ajuster cet outil à ses besoins, ni à enrichir l'information apportée à ses donateurs.

[375] Ainsi, bien que la comptabilité analytique ait été rénovée notamment pour pouvoir rattacher l'ensemble des dépenses aux missions sociales et aux autres emplois et que le document interne de travail d'élaboration du CER distingue chacune des trois missions, le CER synthétique qui est communiqué dans le rapport de gestion ou L'Essentiel ne comportent **aucun détail des trois missions sociales**. L'absence de distinction est conforme au cadre juridique, qui n'impose pas le détail des missions sociales, sous réserve que celles-ci soient bien présentées dans la note annexe au CER, ce qui est le cas. Néanmoins cette absence de précision ne permet pas au donateur de mesurer le poids relatif de chaque mission sociale, alors même que les comptes en offrent bien la possibilité en retraçant les coûts directs et indirects de chaque mission.

⁹⁵ La tonalité de l'Essentiel pourrait ainsi être ajustée : « Concernant l'affectation des ressources collectées auprès du grand public, le constat majeur est que les ¾ des emplois sont affectés aux missions sociales de la Fédération, alors que les frais de collecte ne pèsent que pour moins du cinquième des emplois et que seuls 7 % des emplois sont consacrés au fonctionnement de la Fédération. » L'Essentiel pour 2019.

Tableau 21 : Poids relatif des trois missions sociales en 2019

<i>En milliers d'euros</i>	Montant des missions sociales (et %)	Dont charges directes hors salaires	Dont masse salariale directe
Information-accompagnement-prévention	1304,5 (54 %)	723	440,5
Défense individuelle et collective-plaidoyer	595 (24 %)	310	216
Recherche-innovation	535,5 (22 %)	305	174,5
Total des missions sociales	2435 (100 %)	1338	831

Source : Calcul mission à partir des données du tableur d'élaboration du CER 2019

[376] Une lecture rapide de la documentation de la FFD, qui se résumerait à l'Essentiel et au CER, ne permettrait pas, par ailleurs, à un donateur de prendre conscience que la mission de recherche est principalement et, de plus en plus au fil du temps, exercée au travers d'un tiers, la Fondation francophone de recherche sur le diabète (FFRD)⁹⁶.

[377] Si le rapport de gestion pour 2019 met bien en lumière le rôle de la FFRD, il n'est pas dénué non plus d'une certaine imprécision en mentionnant l'ensemble des allocations de recherche attribuées (et non le montant un peu inférieur des aides versées) en 2019 par cette fondation, soit 900 K€, et en ne précisant pas l'apport de la FFD à la FFRD, soit 200 K€⁹⁷.

[378] D'autres défauts dans l'information ont été soulignées déjà, et en particulier la minimisation des coûts de collecte, sujet sensible pour les donateurs.

3.4.2 Un suivi dans le temps des ressources de générosité à renforcer

[379] La réglementation comptable des associations et ses développements relatifs au suivi de la générosité publique visent à garantir aux donateurs une bonne information sur l'usage de sa générosité au cours de l'exercice, mais aussi, si l'ensemble des ressources de générosité ne sont pas immédiatement utilisées, sur leur emploi ultérieur. L'arrêté du 11 décembre 2008 a réaffirmé que le CER devait informer les donateurs sur le montant des ressources de générosité publique collectées antérieurement et non consommées. On distingue à cet égard les ressources de générosité fléchées vers un objet précis (à la FFD, c'est principalement la recherche), qui sont retracées dans les fonds dédiés, et les ressources libres d'usage, qui, si elles ne sont pas immédiatement consommées, doivent apparaître en report de ressources pour l'année suivante, en tête de CER. Il importe également d'être en mesure de tracer le fruit financier de ressources de générosité qui auraient été placées, ou d'identifier la contribution de la générosité aux investissements immobiliers.

[380] Les fonds dédiés de la FFD retracent bien les dons et legs affectés et la Fédération veille à respecter la volonté des donateurs concernant leur affectation ; mais, pour les ressources placées en fonds propres, la difficulté à reconstituer des mouvements historiques parfois anciens pèse sur la visibilité de l'usage de ressources antérieures de générosité du public non affectées (*cf. infra*).

⁹⁶ Pour information, et bien que la FFD n'ait pas adhéré au Don en confiance, on peut noter, puisque la FFD s'en est inspirée pour son « Essentiel », que la charte de cet organisme insiste sur la nécessaire lisibilité immédiate, pour le donateur, du fait qu'une partie des missions sociales et de la générosité sont déléguées à un tiers.

⁹⁷ Minorés de surcroît d'un prélèvement pour frais de gestion, comme indiqué plus haut.

Tableau 22 : Evolution des fonds propres et des fonds dédiés de la FFD (K€)

	2016	2017	2018	2019
Fonds propres	2648	2921	3106	2650
Fonds dédiés	923	769	935	833
Dont fonds dédiés issus de la générosité du public	624	593	816	678

Source : Comptes annuels de la FFD

3.4.2.1 Des fonds dédiés bien suivis, dont l'utilisation dans le champ de la recherche doit être encadrée juridiquement

[381] Les fonds dédiés sont des fonds affectés à des usages ciblés, qu'ils soient ou non issus de la générosité du public. On y trouve les sommes non encore utilisées de la subvention pluriannuelle de la Caisse nationale d'assurance maladie consacrée au programme Elan solidaire, ou, plus ponctuellement, des dons d'entreprise pour le suivi des Etats généraux du diabète et des diabétiques. Mais la générosité publique en constitue une part largement majoritaire à la FFD (plus de 80 % en 2019), au travers de dons et de legs affectés, principalement à la recherche. Les ressources issues de la générosité publique ayant une affectation précise du fait de la volonté des donateurs ne peuvent pas toujours être immédiatement utilisées dans le respect de cet objet ; elles sont dès lors inscrites au bilan dans un compte de fonds dédiés, et utilisées lorsque les conditions d'affectation sont réunies.

[382] Si l'annexe au CER ne présente pas d'information détaillée sur ces fonds, on trouve le tableau réglementaire sur l'utilisation des fonds dédiés dans l'une des annexes aux comptes qui décrit les mouvements opérés chaque année, avec une utilisation au cours de l'exercice d'une partie des fonds existants en début d'exercice, et une reconstitution en fin d'exercice, liée à de nouvelles ressources affectées, non encore mises en œuvre. Selon que l'utilisation de fonds antérieurs est supérieure, ou non, aux nouvelles ressources affectées non immédiatement utilisables, les fonds dédiés s'érodent ou se confortent.

[383] Ces fonds présentent à la FFD une relative stabilité au fil du temps, en partie expliquée par le poids des deux legs difficiles à mettre en œuvre conformément aux vœux des légataires : il s'agit d'une part du reliquat (324 K€) du legs L. (déjà mentionné en 2.3.3.2) et d'autre part, du legs S. de 288 K€, plus récent (2018) et affecté à la recherche sur la cécité liée au diabète ; la FFD préfère avoir calé ses orientations en matière de recherche avant d'utiliser ces financements. Un Manifon Recherche est attendu prochainement.

[384] Concernant les dons affectés à la recherche⁹⁸, on constate un amenuisement au fil du temps avec une baisse de 38 % entre 2017 et 2019, passant de 180 500 € collectés en 2017 à 131 K€ en 2019. Face à une dépense constante de 200 K€ au moins, liée au soutien à la FFRD, ces flux en déclin ne suffisent plus, ce qui conduit à une réduction parallèle des fonds dédiés Recherche, venant compléter les dons de l'année ; l'épuisement actuel de ces fonds dédiés (hors le legs S à mobiliser spécifiquement) peut conduire à terme à financer la recherche par des ressources non spécifiquement affectées. On note cependant l'existence d'une réserve pour projet qualifiée de « réserve collecte recherche » de 400 K€, soit deux années de subvention à la FFRD (*cf. infra*).

⁹⁸ Ils ont majoritairement (52 %) pour origine le courrier thématique adressé aux donateurs en septembre, mais proviennent également de dons spontanés (18 %), de dons prélevés (13 %) et de dons collectés par les associations fédérées (15 %).

[385] Au-delà du maintien d'un niveau suffisant de collecte en faveur de la recherche, la FFD doit se préoccuper de mieux garantir juridiquement le bon usage de cette générosité dont le fruit est délégué à la FFRD. Si la FFD est représentée au sein du bureau de la Fondation⁹⁹, aucune convention n'encadre, à ce jour, l'usage de sa subvention, ce qui est une fragilité et un défaut de suivi du bon emploi des ressources de générosité collectées. Il importe que les relations entre les deux associations soient clarifiées et consolidées dans un cadre juridique approuvé par le conseil d'administration.

Recommandation n°4 Encadrer par une convention avec la FFRD l'usage délégué des ressources de générosité affectées à la recherche.

3.4.2.2 Un report de ressources non affectées non consommées faussé par une erreur initiale de méthode

[386] Lorsque le modèle type de CER a été introduit par l'arrêté de 2008, le conseil d'administration avait le choix entre deux méthodes (méthode forfaitaire ou reconstitution au réel) pour évaluer la part des ressources antérieures issues de la générosité du public dans ses réserves et estimer le report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées au début du premier exercice de mise en place du CER.

[387] Par méconnaissance de cette directive ou par erreur, le premier report a été considéré comme nul, de façon non conforme aux orientations de l'arrêté de 2008. Compte tenu de la part moyenne de générosité dans les ressources de la FFD et du caractère excédentaire des résultats dans les années de mise en place du CER (646 K€ en 2009, 241 K€ en 2010), il est peu vraisemblable que les réserves alors disponibles n'aient contenu aucune part de générosité publique susceptible d'être reportée. Le niveau de report a donc été sous-estimé lors de la mise en place du CER.

[388] Mais l'absence de suivi spécifique de la part de la générosité dans les fonds propres de la FFD aurait quoiqu'il en soit imposé une méthode forfaitaire d'évaluation.

3.4.2.3 Des fonds propres au sein desquels il est difficile de tracer la part de générosité publique

[389] Si les bilans présentés annuellement respectent la typologie fixée par le règlement comptable¹⁰⁰, il apparaît plus délicat d'y tracer la part historique de la générosité publique.

⁹⁹ Elle y occupe le poste de vice-président.

¹⁰⁰ Qui distingue les ressources mises à disposition de l'entité, avec ou sans droits de reprise, et les ressources à caractère durable permettant de financer ses investissements ou d'alimenter sa trésorerie.

Tableau 23 : Composition des fonds propres (en K€)

	2017	2018	2019
Fonds associatifs sans droit de reprise	707,3	707,3	740,7
Réserves	1 635,1	1 635,1	1 635,1
Dont réserves statutaires	62,6	62,6	62,6
réserves réglementées	1150	1150	1150
autres réserves	422,5	422,5	422,5 ¹⁰¹
Report à nouveau	306,3	578,5	730,2
Résultat de l'exercice	272,1	185,2	-455,7
Total	2 920,8	3 106,1	2 650,3

Source : Bilans certifiés – Comptes FFD

[390] Les fonds propres ont progressé jusqu'à un montant de 3,1 M€ en 2018, au terme de plusieurs exercices excédentaires. En 2019 cependant, un déficit significatif vient infléchir cette évolution et affecter leur niveau, qui risque d'être encore amoindri en 2020, année de déficit possible (budget prévisionnel avec un déficit supérieur à 800 K€, résultat à fin octobre 2020 proche de -400 K€)¹⁰². En 2019, le report à nouveau avait atteint son niveau maximal depuis 2011.

[391] Les comptes et les rapports de gestion ne détaillent pas le contenu des différentes rubriques, précisées à la demande de la mission et présentées ci-dessous.

[392] Les fonds associatifs sans droit de reprise intègrent d'une part des fonds statutaires portés en 2019 au niveau de 67 K€ prévus par les statuts de 2015, et d'autre part des libéralités ayant caractère d'apport pour un montant de près de 674 K€ dont l'origine n'est plus connue. En 2019, l'affectation du résultat de 2018¹⁰³ a permis la mise à niveau des fonds associatifs statutaires concomitamment à une alimentation du report à nouveau.

[393] Les réserves sont constituées de 2 sous-ensembles, de montants inchangés entre 2017 et 2019 : des réserves statutaires de près de 63 K€ distinguant secteurs lucratif et non lucratif, et des réserves pour projet dont la constitution remonterait à 2007¹⁰⁴, sur la base de financements liés à un congrès mondial du diabète en 2003. L'une, de 1,150 M€, est intitulée « réserve pour projet AFD acteur de santé », la seconde de 400 K€ « réserve Soutien Collecte pour la recherche ». L'une et l'autre ont fait l'objet de reprises en 2008 suite au déficit de 2007.

[394] Le report à nouveau, en progression jusqu'à l'intégration des résultats déficitaires de 2019, est composé d'un report à nouveau très positif pour le secteur non lucratif (près d'1,2M en 2019) et d'un report à nouveau déficitaire pour le secteur lucratif (-442 K€).

[395] Si l'on exclut les libéralités ayant caractère d'apport, la part des fonds propres attribuables à la générosité du public n'est pas évaluée. Il semblerait a priori que les réserves découlant du congrès mondial de 2003 soient constituées à partir d'autres fonds mais aucun élément n'a été produit pour permettre de l'établir clairement. L'absence d'estimation historique de cette part de générosité explique l'évaluation initiale à zéro du report de ressources non consommées. Au moment de recalculer ce report dans le cadre du nouveau règlement comptable de 2018, cette

¹⁰¹ 400 K€ de réserve « Soutien Collecte pour la recherche » et 22,5 K€ rachats de cotisations.

¹⁰² Les comptes 2020 de la FFD n'étaient pas clôturés au moment de la mission.

¹⁰³ Résolutions N°4 et 5 AG 15 juin 2019

¹⁰⁴ « Dotation à l'AG de 2007 sur le résultat de 2006, suite au congrès mondial », formulation des documents FFD produits pour la mission retraçant l'historique de ces réserves.

absence de lisibilité de la nature des fonds propres est problématique ; considérer que le report serait égal au solde des ressources non utilisées fin 2019 (8832 €) ne serait pas régulier.

[396] Il serait en outre souhaitable que, pour évaluer le nouveau report de ressources de générosité non consommées pour les comptes de 2020, la FFD acquière une vision plus précise des contreparties à l'actif de ces fonds propres issus de la générosité et en garantisse la traçabilité dans la durée. Le procès-verbal du conseil de mars 2005 qui approuve les modalités de financement de l'acquisition de l'immeuble actuel de la Fédération mentionne la mobilisation de libéralités à hauteur de 1,060 M€ pour compléter le financement par emprunt. Cette contribution de la générosité à l'acquisition de cette immobilisation n'était pas tracée en tant que telle. Or, non disponibles à ce jour, ces sommes le redeviendraient si l'immeuble devait, un jour, être cédé et auraient dès lors vocation à réintégrer le report de ressources de générosité non consommées.

Recommandation n°3.5 Régulariser le calcul du report des ressources antérieures de générosité non affectées et non consommées et renforcer la traçabilité de leur utilisation.

3.4.2.4 Une politique de réserves qui mériterait d'être explicitée

[397] Les instances ne semblent pas avoir défini de politique explicite de constitution ou d'usage des réserves et ne fixent pas de seuil au-delà duquel le montant de ces réserves paraîtrait trop élevé. Si l'attribution de projets associatifs aux réserves peut paraître légitime (AFD acteur de santé et recherche), aucun discours n'accompagne cette mise en réserve ni ne lui dessine des usages ou des justifications de précaution. Tout au plus le trésorier exprime-t-il régulièrement sa satisfaction de voir le haut de bilan conforté après des années de déficit successifs entre 2011 et 2013 et à nouveau en 2015. Il est vrai que le report à nouveau ne constitue que deux années environ de déficit similaire à celui de 2019 et que les réserves constituent une sécurité.

[398] Il apparaît cependant nécessaire, pour une association faisant appel à la générosité du public, d'explicitier sa politique de réserves, de justifier leur niveau auprès des donateurs et de clarifier la vocation des réserves pour projets ainsi que l'horizon temporel de leur mobilisation. Au moment où elle pense chercher à obtenir un label confortant sa crédibilité auprès des donateurs, la FFD doit être attentive aux principes posés dans le cadre de ces labels. S'étant inspiré de l'Essentiel préconisé par le Don en confiance, la Fédération gagnerait à mettre en œuvre un principe important de la charte du Don en confiance, qui est de développer une communication claire et précise quant au niveau et à la politique des réserves dans une perspective pluriannuelle. L'Essentiel de la FFD ne comporte aucune information sur ce point.

Recommandation n°5 Développer l'information à destination des donateurs (missions sociales, mise en œuvre de la mission Recherche, politique de réserves).

3.5 La mise en œuvre du nouveau règlement comptable est une occasion de consolidation et d'enrichissement du CER et de la documentation en direction des donateurs

[399] L'insuffisante appropriation des enjeux du CER constatée à la FFD n'est pas propre à cette association de taille moyenne. Le CER de la FFD présente cependant des insuffisances et des irrégularités qui doivent être rectifiées. L'adaptation de cet outil à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau règlement comptable offre une opportunité de réinvestissement et de réexamen, que la réactivité des équipes de la FFD est à même de mettre à profit. Une attention particulière doit en outre être apportée aux nouvelles exigences réglementaires en matière de legs.

3.5.1 Une opportunité de rénovation du CER

[400] Le nouveau règlement comptable redéfinit le périmètre de la générosité publique en y intégrant désormais le mécénat d'entreprise et les cotisations sans contrepartie. Ce faisant, sa mise en œuvre conduit à revoir de nombreuses rubriques du CER, ce qui peut être l'occasion pour les instances et les équipes de la FFD de définir des principes et de réviser certains choix techniques.

[401] La nécessité d'analyser les éventuelles contreparties aux cotisations des associations fédérées a déjà été évoquée. Concernant les soutiens actuels des entreprises, un préalable essentiel est de départager clairement ce qui relève du mécénat et du parrainage, puisque à la différence du mécénat, le parrainage demeure dans les autres fonds privés. La notion déterminante pour les distinguer est également celle de contrepartie : significative en matière de parrainage, elle est faible ou symbolique pour l'entreprise mécène. La FFD est d'ores et déjà attentive à ces distinctions dont elle a bien mesuré la portée. Il conviendra toutefois de veiller à une cohérence de qualification, qui ne doit pas dépendre des seules exigences juridiques de l'entreprise partenaire. Ainsi, concernant les soutiens au site internet Pompe à insuline, certaines entreprises estiment devoir requalifier leur soutien en « parrainage », alors que la plupart des autres, pourtant également parties prenantes du marché des pompes, qualifient le leur de « don », et ce, sans autre écart de contreparties que la visibilité d'un logo. Il importe d'avoir une analyse rigoureuse et autonome de la nature des contreparties consenties.

[402] Le nouveau découpage des ressources imposera par ailleurs de recalculer certaines rubriques, dont celle, aujourd'hui fragile, de report de ressources de générosité antérieures non affectées non consommées. Cette nécessité de recalcul intégrant le mécénat doit permettre un réexamen approfondi des fonds propres de la fédération et une évaluation de la part antérieure de générosité.

[403] Une procédure devra en outre à l'avenir garantir un meilleur suivi dans le temps des usages des ressources non affectées de générosité, et permettre d'identifier les produits financiers dégagés grâce à elles, ou de tracer leur usage dans l'investissement (ex. de l'achat de l'immeuble permis grâce à un apport significatif de libéralités). L'information des donateurs devra être développée sur ces points.

3.5.2 La mise en place de nouvelles modalités de comptabilisation des legs

[404] Un important travail a déjà été mené à cet égard concernant la comptabilisation des legs, domaine particulièrement rénové par le nouveau cadre comptable. Acceptés par les instances avant d'être pleinement réalisés, en particulier lorsqu'il s'agit de biens immobiliers, les legs posent de fait des difficultés de comptabilisation que les réglementations comptables successives ont abordé de façon évolutive. Pour les exercices ultérieurs à 2019, le règlement comptable de 2018 définit de nouvelles règles de comptabilisation, avec prise en compte des legs au sein du bilan dès leur acceptation par le conseil d'administration, et non plus seulement lorsqu'ils auront été liquidés et encaissés. Cette évolution est particulièrement significative pour les legs de biens immobiliers, pour lesquels les délais de réalisation peuvent être longs, ce qui introduit désormais un décalage entre comptabilisation dès l'acceptation et encaissement effectif des produits issus du legs.

[405] Les legs réalisés au cours de l'exercice 2019 s'élevaient à 493 607 € ; les legs acceptés par le conseil d'administration, mais non réalisés au 31/12, atteignaient fin 2019 une valeur estimée

de 1 249 914 €¹⁰⁵. Dans le cadre de la réglementation antérieure, ils ont été valorisés en engagements hors bilan, mais seront comptabilisés à compter de l'exercice 2020.

Des pratiques améliorées en deux temps

[406] Lors de l'audit des comptes succédant à sa prise de fonction en 2018, antérieurement au changement de cadre comptable, le commissaire aux comptes a relevé quelques irrégularités, portant notamment sur la comptabilisation en valeur nette de charges, la distinction entre legs clos et en cours et le calcul des engagements hors bilan¹⁰⁶. Concernant ces derniers, le cabinet relevait des écarts parfois très significatifs (de 100 à 400 K€ d'écarts de valorisation) liés à une insuffisante prise en compte de l'ensemble des éléments constitutifs du legs (actif, passif, charges à payer, acomptes et sommes perçues, actualisation des valeurs ...). Soulignant la nécessité de réévaluation des biens immobiliers par un expert, le cabinet préconisait de retenir par prudence la valeur la plus faible.

[407] Les observations formulées en 2018 ont entraîné des ajustements de la part de la FFD, amenant **un meilleur respect des règles comptables relevé dès mars 2019** par le commissaire aux comptes. La remise aux normes s'est poursuivie jusqu'en 2020. Une nouvelle procédure de suivi des legs a été établie en septembre 2020, intégrant toutes les composantes du legs, et l'ensemble des engagements hors bilan ont été recalculés. Les engagements hors bilan pour 2019 ont été validés par les commissaires aux comptes, après un nouveau test lors de la clôture des comptes. L'intérim des commissaires aux comptes de février 2021 sur les comptes 2020 devait conduire à de nouvelles vérifications. Lors des échanges avec la mission, la FFD a indiqué ne pas avoir encore mis en œuvre la recommandation d'expertise périodique de la valeur des biens immobiliers.

[408] Parallèlement à la rectification des biais méthodologiques antérieurs, la responsable comptable s'était engagée au moment des investigations de la mission dans une vaste opération de reclassement comptable liée à la mise en œuvre du nouveau règlement et à l'intégration des engagements pour legs au bilan, avec une modification attendue significative du haut de bilan.

[409] Dans le prolongement de cette mise en conformité avec les nouvelles exigences relatives aux legs, il importe que l'exercice 2020 permette une rénovation globale et approfondie du CER.

Anne BURSTIN

Didier NOURY

Emilie SEFFRAY

¹⁰⁵ Comptes FFD pour 2019, revus par le commissaire aux comptes

¹⁰⁶ Dans la réglementation de 1999 applicable aux exercices contrôlés, les legs sont comptabilisés à la valeur portée dans l'acte de libéralité, nette des charges d'acquisition pouvant grever les biens destinés à être cédés ; dans un premier temps, dès acceptation par les instances, ils sont enregistrés hors bilan en engagements reçus ; puis au fur et à mesure des encaissements, ils sont comptabilisés à due proportion dans un compte « legs en cours de réalisation » ; lors de la réalisation du legs, un compte de produits est crédité du montant exact définitif, net des éventuelles charges d'acquisition, soldant ainsi le compte legs en cours de réalisation.

PIECES JOINTES : COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES PUBLIE DANS LES COMPTES 2019/ESSENTIEL 2019

COMPTE D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES GLOBALISÉ AVEC AFFECTATION DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC PAR TYPE D'EMPLOIS (CER)					
EMPLOIS	Emplois de N = compte de résultat (1)	Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public utilisées sur N (3)	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		45 619
1 – MISSIONS SOCIALES			1 – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		
1.1. Réalisées en France			1.1. Dons et legs collectés		
Actions réalisées directement	2 435 583	1 443 316	Dons manuels non affectés	1 162 435	1 162 435
Versements à d'autres organismes agissant en France			Dons manuels affectés	131 134	131 134
1.2. Réalisées à l'étranger			Legs et autres libéralités non affectés	493 607	493 607
Actions réalisées directement			Legs et autres libéralités affectés		
Versements à d'autres organismes agissant en France			1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public		
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS			2 – AUTRES FONDS PRIVÉS	1 007 605	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	729 867	364 934	3 – SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	543 313	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			4 – AUTRES PRODUITS	140 316	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publi					
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	869 415	130 412			
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	4 034 865	1 938 662	I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU C. DE RÉSULTAT	3 478 410	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	2 500		II - REPRISES DES PROVISIONS	1 404	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	221 720		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	323 549	
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE			IV - VARIATION DES FONDS DEDIEÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		114 699
V – TOTAL GÉNÉRAL	4 259 085		V- INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	455 722	
V - Part des acquisitions d' immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public			V – TOTAL GÉNÉRAL	4 259 085	1 901 875
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobis financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public					
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		1 938 662	VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		1 938 662
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		8 832
			ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE		
Missions sociales	166 905		Bénévolat	112 475	
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature	76 925	
Frais de fonctionnement et autres charges	22 495		Dons en nature		
Total	189 400		Total	189 400	

ANNEXES

ANNEXE 1 : Mise en conformité pour la protection des données personnelles (RGPD)

Une cartographie des traitements de données personnelles dès 2018

[410] Dès 2017, la directrice générale de la Fédération a missionné une agence spécialisée pour sensibiliser les salariés et les instances, puis en 2018, pour cartographier la vingtaine de traitements gérés par la FFD, afin d'identifier leurs fragilités au regard des nouvelles obligations réglementaires. Parmi ces traitements dont certains concernent les legs (suivi des legs avérés et suivi des testateurs potentiels), les donateurs et les mécènes, plusieurs aspects ont été identifiés comme nécessitant une mise en conformité rapide :

Tableau 1 : Audit de 2018 – points nécessitant une mise en conformité rapide

Points identifiés par l'audit de 2018	Degré d'achèvement au 1 ^{er} trimestre 2021
Justification de l'intérêt légitime de la collecte et de l'exploitation des données personnelles, avec un point d'alerte sur des données sensibles collectées à travers une enquête il y a plus de 8 ans sans intérêt légitime	Achévé
Durée de conservation des données à définir puis à appliquer (purge initiale avec PV de destruction puis purges automatiques après une durée d'inactivité)	En cours
Données de santé à anonymiser ou à renvoyer vers Diabète LAB et à distinguer des données personnelles d'adhésion, par exemple en scindant le bulletin d'adhésion	Achévé
Echanges de fichiers au sein du secteur associatif ; nécessaire validation des conditions de collecte et d'exploitation des données externes, et vérification du consentement explicite pour les données FFD externalisées	En cours
Mise en conformité des mentions légales figurant sur la documentation donateurs et vérification de leur mise en œuvre dans la base de données par la FFD et son prestataire EDIIS	Achévé
Travail de minimisation des données collectées (<i>privacy by design</i>) pour limiter la collecte et le traitement de données personnelles	Achévé pour le siège, en cours pour AF
Respect de la confidentialité, ainsi pour le traitement de suivi des legs avérés, réalisé par un notaire bénévole	Achévé ¹⁰⁷
Sécurité des données, jugée comme satisfaisante du point de vue informatique mais insuffisante du point de vue de la conservation physique des dossiers ;	En cours
Point d'attention à porter à tous les sous-traitants quant au respect du RGPD	En cours
Mise en conformité des associations fédérées pour l'ensemble de leurs données personnelles collectées et qui ont vocation, à terme, à rejoindre la base de données Alizé dans le cadre du processus de combinaison des comptes	En cours

Source : Mission IGAS à partir de l'audit de l'agence spécialisée

¹⁰⁷ Le notaire bénévole est devenu prestataire ; engagement de confidentialité en cours

[411] En réponse à cette cartographie, une déléguée à la protection des données externe (à raison d'un jour par mois en moyenne) a été désignée pour renforcer l'équipe en charge de la protection des données : la responsable de la collecte et du marketing et la responsable de la relation avec les membres et de la base de données, épaulées par la directrice générale et un administrateur au conseil d'administration.

[412] Par ailleurs, une charte de la protection des données personnelles, qui s'impose tant au siège qu'aux associations fédérées, a été adoptée et mise en ligne sur le site de la FFD ; la charte fédérale a été modifiée pour intégrer les obligations en matière de protection des données personnelles dans les relations entre les associations fédérées et le siège.

[413] Une réunion se tient au moins une fois par mois entre la responsable de la collecte, la salariée en charge des relations avec les membres et les donateurs, la déléguée à la protection des données et le prestataire E. qui fournit la solution base de données. La responsable de la collecte participe à un groupe de travail avec d'autres associations du secteur pour un partage de bonnes pratiques.

Des durées de conservation en base active définies, des données trop anciennes pas encore supprimées

[414] La définition et la mise en place de durées de conservation des données, entamées dès 2018, constituent un chantier « *titanesque* ». Dans un premier temps, priorité a été donné à l'archivage intermédiaire et temporaire des données des testateurs potentiels détenues depuis plus de 9 ans, et des personnes ayant demandé l'effacement de leurs données, ce qui constitue un nombre de fiches extrêmement résiduel sur l'ensemble de la base de données.

[415] Cette base intermédiaire est hébergée hors de la Fédération et n'est accessible que pour d'éventuels contrôles ; il est prévu qu'elle soit purgée une fois par an pour effacer les données arrivées au terme des durées de conservation initiales.

[416] Les durées de conservation des données personnelles relèvent de politiques internes qui peuvent être très différentes d'une organisation à une autre, en fonction de leur justification au regard des spécificités propres à chaque cause et à chaque organisation qui fait appel à la générosité du public, voire même au sein d'une même organisation au regard des spécificités des projets financés par les donateurs ; la règle est que la durée de conservation des données ne doit en principe pas excéder celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

[417] La Fédération a donc retenu une approche mixte entre respect du cadre juridique et intérêt légitime. Des durées de conservation et des règles d'archivage rigoureuses ont été arrêtées pour sa base active (entendue comme d'utilisation courante), et sont conformes aux pratiques et aux recommandations sectorielles de la CNIL.

Tableau 2 : Durées de conservation retenues par la FFD

Données concernées	Durée de conservation
Coordonnées bancaires	Suppression immédiate après utilisation
Documents comptables	72 mois
Données relatives à la gestion des commandes, des livraisons et de la comptabilité	120 mois
Abonné lettre d'information électronique	Jusqu'au désabonnement
Abonné <i>Equilibre</i>	36 mois
Prospects tiers (location de fichiers)	6 mois
Prospect (contact sans mouvement financier)	36 mois
Contact actif (adhérent ou donateur)	72 mois
Contact inactif (adhérent ou donateur)	120 mois
Contrat et document comptable de mécène	120 mois
Coordonnées des mécènes	suppression après 2 sollicitations infructueuses et au max. 24 mois après le dernier contact établi
Testateur potentiel (personne ayant demandé une brochure d'information sur les legs)	108 mois
Testateur avéré (personne ayant déclaré son intention de léguer à la FFD)	108 mois
Documents relatifs à un bien légué	60 mois, sauf si des dispositions spécifiques introduisent un délai spécifique de prescription

Source : Mission IGAS à partir des éléments fournis par l'association

[418] La mise en place de ces nouvelles durées de conservation est intervenue au printemps 2021 ; le prestataire gérant la base de données a procédé à un premier traitement manuel (effacement de 156 000 fiches), puis le tri des données sera opéré de manière automatique, à un rythme mensuel, selon le paramétrage de la base de données.

[419] A ce stade, le principal chantier de la FFD concerne donc l'effacement des données qui ne répondent plus à ces nouvelles durées de conservation.

Une information complète sur le traitement des données personnelles et des droits individuels effectifs

[420] Afin de renforcer l'information et de faciliter l'exercice des droits, les finalités des traitements et les durées de conservations doivent désormais être communiquées aux personnes concernées via les mentions d'information (mentions légales).

[421] La dizaine de mentions légales de la FFD, qui varient selon la nature du document, ont été révisées au cours de l'été 2018 ; ainsi, les donateurs sont informés que la FFD peut procéder à la communication de leurs données personnelles à des tiers, sauf refus explicite de leurs part.

[422] S'agissant des sites internet ou des réseaux sociaux de la FFD, la politique d'utilisation des cookies est décrite dans sa charte de protection des données personnelles qui précise que la FFD peut utiliser et partager des informations obtenues à l'aide de traceurs (cookies) de tiers tels que des sites marchands ou des partenaires publicitaires, et qu'elle peut également partager des informations personnelles ou non obtenues à l'aide des *cookies* avec des tiers comme des sites marchands ou des régies publicitaires.

[423] Sur son site internet, la FFD détaille très clairement les modalités de traitement des données personnelles et d'exercice des droits individuels sur ces données auxquelles renvoient les

documents de prospection et les courriels de la FFD. En revanche, l'accessibilité de la charte de protection des données personnelles et des pages dédiées gagnerait à être facilitée à partir de la page d'accueil (actuellement en pied de page seulement ou à partir de la foire aux questions).

[424] De la même manière, si le bandeau relatif à l'utilisation des *cookies* est bien apposé sur la page d'atterrissage, les mentions légales auxquelles renvoient le bouton « en savoir plus » ne précisent en rien les modalités de collecte et de traitements des données personnelles, si les voies d'exercice des droits sur ces données (information, accès, rectification, effacement, opposition, limitation, portabilité). La FFD a indiqué que la gestion des traceurs constitue une priorité et sera traitée au printemps 2021.

Des axes de progression pour les sous-traitants, les associations fédérées et la sécurisation des données

[425] En 2018, la Fédération a adressé un questionnaire à ses 19 partenaires commerciaux pour évaluer leur maturité face aux nouvelles obligations en matière de protection des données ; cette évaluation a révélé une large absence de conscience de la part des sous-traitants et prestataires quant à leurs responsabilités individuelles en la matière.

[426] La Fédération a donc engagé un important travail avec ses principaux prestataires, notamment E. pour la gestion de sa base de données.

[427] Dans le cadre des opérations de déduplication de fichiers de prospection loués, la Fédération pourra exiger un procès-verbal de destruction attestant la bonne destruction de toutes les informations fournies à l'issue des travaux et au plus tard dans un délai de 6 mois.

[428] Par ailleurs, la Fédération travaille au coup par coup avec A., son agence, sans contrat ; ainsi, les obligations de l'agence en matière de RGPD ne figurent que dans les conditions générales, ce qui semble insuffisant à la mission. La remise en concurrence de l'agence, prévue pour 2021, pourra constituer une occasion de reconsidérer le cadre contractuel de la relation.

[429] Plus largement, la mission préconise, pour l'ensemble des prestataires, la mise en place de contrats prévoyant l'objet, la durée, la finalité des traitements, les obligations des parties et les pénalités en cas de non-respect de celles-ci. Pour ses principaux prestataires et sous-traitants, la Fédération doit également prévoir des modalités de contrôle effectives pour ces obligations.

[430] Les associations fédérées représentent également une zone de fragilité pour le respect des obligations en matière de protection des données. En effet, en mars 2018, l'étude réalisée par l'agence spécialisée estimait que 87 % des associations fédérées conservaient des données personnelles de santé (type de diabète notamment), le plus souvent collectées via le bulletin d'adhésion.

[431] Si la plupart des documents émanant des associations fédérées ont été mises en conformité grâce aux informations et documents que le siège leur a régulièrement envoyés pour faciliter la mise en conformité localement, la Fédération doit poursuivre ce travail d'accompagnement engagé dès 2018 pour permettre à de petites associations fédérées, souvent composées de quelques bénévoles, d'intégrer les contraintes liées au RGPD, notamment de minimiser les données collectées.

[432] Ainsi, pour 2021, cette préoccupation reste centrale pour la Fédération, qui prévoit une formation sur la mise en place des registres, des interventions régulières dans le cadre du comité

des régions, ainsi que la mise en place d'un groupe de travail pour s'assurer de l'effectivité des mesures.

[433] Si la sécurisation des locaux a constitué une priorité, la Fédération estime que la sécurisation des serveurs informatiques doit encore être renforcée, à la fois sur le plan organisationnel et sur le plan technique (gestion des cas d'intrusion, plan de sécurité et de sauvegarde informatique etc.), cet enjeu étant à ce stade délégué aux sous-traitants. Le RGPD prévoit en effet que « la protection des données personnelles nécessite de prendre des « mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque ».

Une mise en conformité devant être accélérée pour les données de santé du Diabète LAB

[434] Association de patients, la FFD a traité des données de santé, dites « sensibles » et soumises à des restrictions supplémentaires : le traitement n'est autorisé qu'en cas de consentement explicite de la personne pour une finalité explicite et les données doivent être hébergées par un organisme certifié.

[435] Dans le cadre de la création du Diabète LAB en 2015, la Fédération a obtenu le prix « Blaise Pascal », dans la catégorie « protection personnelle des données de santé », pour la création de son annuaire de patients prêts à contribuer au Diabète LAB, les « diabète acteurs ».

[436] En dehors du Diabète LAB, la Fédération a procédé à la suppression des données sensibles collectées qui avaient été spontanément portées à sa connaissance par des adhérents ou qui avaient fait l'objet d'un ancien recueil systématique sans un objectif légitime, avant début 2018.

[437] L'ensemble des données de santé détenues depuis par la Fédération ont été isolées au sein du Diabète LAB : type diabète, pathologie, dispositif médical etc. ; actuellement, ces données représentent près de 5000 abonnés à la lettre d'information électronique et 4000 espaces personnels (ces données se recoupant dans une proportion inconnue de la mission). Ces données sont hébergées par un prestataire agréé qui garantit leur anonymisation et leur sécurisation, conformément aux prescriptions légales en vigueur¹⁰⁸.

[438] Pour ses enquêtes, le Diabète LAB collecte des données de santé après avoir recueilli oralement le consentement des patients y participant ; depuis janvier 2021, les patients sont informés, via l'envoi de la notice d'information sur l'étude qui leur est adressée par courriel, que ces données de santé pourront être réutilisées pour d'autres études internes ou externes au Diabète LAB.

[439] Toutefois, il est apparu à la mission que le Diabète LAB a un temps constitué un pôle à part au sein de la FFD, et que cette « *chasse gardée* » n'a pas permis aux équipes dédiées à la protection des données d'avoir une vue d'ensemble suffisante sur les avancées réalisées et restantes pour la mise en conformité aux nouvelles exigences réglementaires. En outre, le Diabète LAB a eu recours à son hébergeur agréé pour réaliser des prestations de sous-traitance (analyse statistique notamment), de nature à limiter la maîtrise des données de santé.

¹⁰⁸ Article L. 1111-8 du code de la santé publique relatif à l'hébergement de données de santé

[440] L'arrivée d'un nouveau responsable du Diabète LAB fin 2020 a permis plusieurs avancées en matière de mise en conformité au RGPD : une étude d'impact sur la vie privée (pour les études qualitatives) est en cours de rédaction et des durées de conservation ont été définies pour les études qualitatives (2 ans après l'étude, mise en archivage intermédiaire pendant 20 ans)¹⁰⁹ ; l'exercice des droits à rectification, effacement, limitation et opposition des données personnelles est prévu via la procédure générique de la Fédération.

[441] Plus largement, des bonnes pratiques ont été mises en place, telles que l'envoi d'une notice d'information aux patients participant à l'étude, précisant notamment les obligations de la Fédération en matière de RGPD, et le recueil du consentement oral au traitement des données.

[442] La mission invite la Fédération à formaliser ces bonnes pratiques en une procédure pérenne et encadrer contractuellement toute sous-traitance nécessitant un accès aux données de santé.

¹⁰⁹ Les études quantitatives étant anonymisées, elles n'entrent pas dans le champ du RGPD

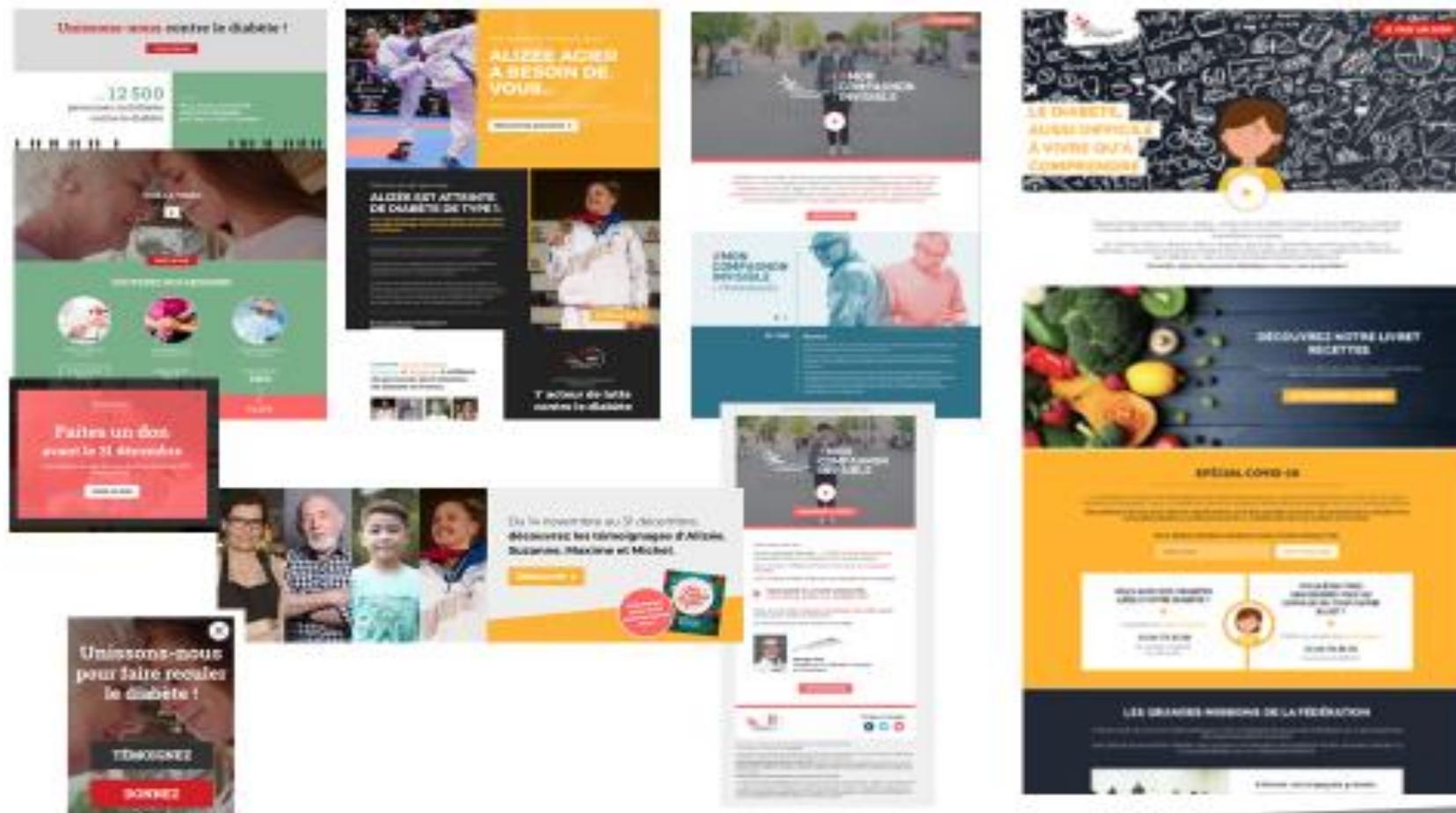
ANNEXE 2 : Campagnes d'appel au don



Messages de prospection : étalon et tests 2020



Les campagnes annuelles en ligne



Campagne de fidélisation en faveur de la recherche 2019



88 rue de la Roquette - CS 20013 - 75544 Paris cedex 11
www.federationdesdiabetiques.org



**LA RECHERCHE
CONTRE LE DIABÈTE
PROGRESSE.**

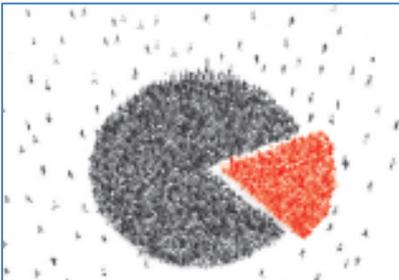
SOUTENONS-LA !



**DON DÉDIÉ
À LA RECHERCHE
CONTRE LE DIABÈTE**

**ENSEMBLE,
aidons les chercheurs
à progresser vite et bien.**

Courrier de prospection et son dépliant, juin 2019



**LE DIABÈTE MENACE
CHACUN D'ENTRE NOUS.**

**Ensemble, nous devons
le faire reculer !**

Le 5 juin 2019

Chère Madame,

Le diabète reste une maladie méconnue, porteuse de nombreux préjugés.

Une personne atteinte de diabète de type 2 ne ressent aucun symptôme, aucune douleur et pourtant... Pendant ce temps, la maladie agit silencieusement.

C'est ainsi que de nombreuses personnes découvrent leur diabète trop tard, alors qu'il a déjà causé des dégâts irréversibles.

En effet, les complications liées au diabète peuvent être dramatiques, elles touchent principalement :

- Les reins (néphropathie) : 1^{re} cause de dialyse.
- Les yeux (rétinopathie) : 1^{re} cause de cécité.
- Le système neurologique (neuropathie) : 1^{re} cause d'amputation (hors accidents).
- Le cœur (Infarctus) : 2^e cause de maladies cardio-vasculaires.

Le diabète de type 2 est un véritable fléau qui frappe chaque jour 400 nouvelles personnes en France, de plus en plus jeunes, faisant basculer leur vie ainsi que celle de leur entourage.

« Bien accompagné, il est heureusement possible de bien vivre avec son diabète. Mais non traité, il représente une véritable bombe à retardement.

C'est pourquoi, nous agissons sur tous les fronts pour lutter contre cette maladie qui ne se guérit pas encore : prévention, information et accompagnement des personnes diabétiques et de leurs proches, défense individuelle et collective des malades, soutien à l'innovation et financement de la recherche en diabétologie.

.../...

TÉMOIGNAGE



**> SUZANNE,
58 ANS**

“ Le diabète est une maladie insidieuse à deux titres : elle ne fait pas mal et ses conséquences, qui sont irréversibles, ne sont visibles qu'à long terme.

Moi, j'ai découvert mon diabète 10 ans trop tard, lors d'une visite médicale de routine car je ressentais des douleurs aux pieds. C'était dû au diabète...

Bien que je ne sois pas toujours une patiente consciencieuse,

depuis le diagnostic, j'ai adapté mon comportement et les médecins, mon traitement. Mais j'aurais pu commencer 10 ans plus tôt et éviter ces complications.

Je dois témoigner de l'importance de la prévention et du dépistage. Alors bravo à tous les bénévoles de la Fédération Française des Diabétiques qui sillonnent nos villes et villages pour sensibiliser le public à cette maladie invisible et bravo aux chercheurs qui travaillent à sa guérison.

Pour préserver l'anonymat de ce témoin, son prénom et sa photo ont été modifiés.

Pour qu'un jour enfin, on puisse vaincre le diabète, aidez-nous à amplifier nos actions.

CHAQUE DON COMPTE

MERCI D'AVANCE !



Fédération Française des Diabétiques • 88 rue de la Roquette - CS 20013 - 75544 Paris cedex 11
Tél. : 01 40 09 24 25 • dons@federationdesdiabetiques.org • www.federationdesdiabetiques.org

LE DIABÈTE TUE



**FOIS PLUS QUE LES
ACCIDENTS DE LA ROUTE !**

**Soutenez le 1^{er} acteur
engagé contre le diabète en France**



RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE

ANNEXE 3 : Compte d'emploi des ressources

Annexe 3.1 Note sur la méthode d'élaboration du CER (décembre 2020)



CONSTRUCTION DU CER

La Fédération a mis en place une comptabilité analytique permettant d'affecter les charges et les produits selon différents codes analytiques. Toute opération de saisie en charges et produits donne lieu systématiquement à une ventilation en comptabilité générale et une affectation sur un code analytique. Notre plan analytique détaillé est découpé selon nos 3 missions sociales, les frais de recherche de fonds et le fonctionnement général.

Notre CER est construit à partir de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique.

Un fichier EXCEL alimenté avec ces différentes données permet de tracer précisément le contenu des différentes rubriques.

Sauf exception dûment documentée, la construction du CER suit le principe de permanence des méthodes.

RESSOURCES

Dans le fichier EXCEL d'aide à l'établissement du CER les ressources sont saisies dans l'onglet « détails des recettes » à partir des comptes de la comptabilité générale des deux secteurs (le secteur non lucratif SNL et le secteur lucratif SL) pour centraliser l'ensemble de nos ressources dans le CER.

Toutes ces recettes sont réparties selon les différentes rubriques du CER (Ressources collectées auprès du public, autres fonds privés, subventions et autres fonds privés, reprises de provisions et report des ressources affectées non utilisés).

Dans les onglets « détails des autres fonds privés » et « détails des autres produits », sont repris les montants par nature de produits.

EMPLOIS

- Calcul des missions sociales

Les charges directes consacrées à nos missions sociales sont comptabilisées sur les codes analytiques correspondant à ces missions. Dans l'onglet « détails », sont indiqués dans les colonnes SNL et SL les dépenses par secteur et totalisées dans la colonne dépenses. Ainsi un montant total de dépenses est indiqué pour chaque code analytique.

80% des dépenses correspondant aux codes analytiques 51200 - 51250 et 51300 (vie institutionnelle) sont ajoutés aux dépenses de la mission sociale information accompagnement et prévention.

Concernant la masse salariale, elle est comptabilisée tout au long de l'année sur un seul code analytique (59900 fonctionnement général). Puis en fin d'année, chaque salarié complète une fiche de temps répartissant son activité annuelle en % en fonction des temps réels passés, ce qui permet donc d'en conclure un % de masse salariale à répartir selon nos missions sociales. Cette répartition est basée également sur notre plan analytique. Ce détail est indiqué dans l'onglet « répartition salariés ». Cela permet de déduire un pourcentage des salaires qui sont consacrés à nos 3 missions sociales. Ce même pourcentage permet également de répartir les frais de locaux (59100) et des frais de fonctionnement (onglet 59900 hors salaires) à ajouter à nos dépenses directes de nos missions sociales.

- **Calcul des frais de recherche de fonds**

Ce sont les charges directement comptabilisées sur les codes analytiques correspondant à la recherche de fonds, à savoir la fidélisation (61100), la prospection (61300), la base de données (61500, à hauteur de 50%) et les legs (61400).

Pour mémoire :

- Les frais relatifs à la base de données sont retenus à hauteur de 50% car celle-ci ne sert pas exclusivement pour la recherche de fonds et les donateurs. La part strictement consacrée à la recherche de fonds avait été estimée à 50%.
- Aucune charge indirecte (frais de personnel, quote-part de frais de fonctionnement, etc.) n'est intégrée dans cette rubrique.

- **Calcul des frais de fonctionnement**

Ce sont nos frais de fonctionnement et locaux pour le pourcentage non affecté aux missions sociales, les salaires hors missions sociales, 50% de la base de données, 20% de la vie institutionnelle et diverses dépenses : le détail est indiqué dans l'onglet « détails frais de fonctionnement ».

AFFECTATION PAR EMPLOIS DES RESSOURCES COLLECTES AUPRES DU PUBLIC

Dans un premier temps, nous avons analysé les recettes de la fédération (Hors APG) selon les différents codes analytiques (colonne recettes dans l'onglet « détails ») correspondant à nos missions sociales et comparé aux dépenses.

Les dépenses sur des actions ou projets (dans nos missions sociales) peuvent être financées entièrement ou en partie par des financements tiers hors APG

En pratique, plusieurs cas de figure :

- Quand un projet est financé en totalité par un financeur tiers il n'y a pas de financement APG ;
- Quand un projet est financé en partie par un financeur tiers alors un pourcentage de la différence entre les dépenses et les recettes est financé par l'APG ;
- Quand un projet n'est pas financé par un financeur tiers alors un pourcentage est financé par l'APG.

Ce pourcentage APG est de 35 % pour 2019.

Ainsi les financements par l'APG sont indiqués par code analytique dans la colonne APG dans l'onglet « détails ».

Pour les fonds dédiés (recherche), ils sont entièrement financés par l'APG.

Les salaires affectés aux missions sociales ainsi que les dépenses des locaux et fonctionnement correspondant au même pourcentage sont financés par l'APG.

Pour les frais de recherche de fonds et les frais de fonctionnement, le Conseil d'administration fixe le pourcentage financé par les ressources de la Fédération autres que l'appel à la générosité publique.

A compter de 2017, il avait décidé qu'il s'agissait respectivement 75% et 25% (par construction, cela signifie que 25% et 75% sont supportés par les autres ressources de la Fédération).

En 2019, ces pourcentages ont été révisés à respectivement 50% et 15%, en raison de la baisse significative des ressources issus de la générosité du public.

Les contributions volontaires en nature

Sont repris les montants figurant dans le pied du compte de résultat.

Les notes annexes

Les notes annexes au CER reprennent les principes et règles ci-dessus, ainsi que le détail de certains données chiffrées et des explications contextuelles si cela est significatif.

Figurent également, en introduction, la présentation des missions sociales.

Des renvois vers le rapport d'activité ou financier sont mentionnés si nécessaires.

Annexe 3.2 : Méthode d'affectation des ressources aux dépenses des missions sociales

Tableau 3 : Partie "Missions sociales" du 2e onglet rassemblant les informations constitutives du CER (Tableur d'élaboration du CER)

Missions sociales (imputations analytiques)	Dépenses pour les missions sociales	Générosité du public (GP)	Part de la GP ¹¹⁰	Autres ressources
Information accompagnement et prévention	723 299	62 280	9 %	919 743
Information	376 187	27 869	7 %	382 564
sites internet	94 689	22 991		29 000
Equilibre	220 486	0		256 724
Veille et rédaction	32 219	0		68 340
Communication interne/externe	11 876	4 157		
Prévention	14 855	0		28 500
Géodiabète	2 062	722		
Animation du réseau	263 060	31 248	12 %	337 279
Soutien au développement	3 048	1 067		
Tour de France	8 069	2 824		
Elan solidaire plus DASRI ¹¹¹	160 652	0		324 150
Assemblée générale (80 %)	36 528	9 667		8 907
Conseil d'administration (80 %)	17 369	6 079		
Bureau (80 %)	37 394	11 610		4 222
Formation	18 938	3 163	17 %	9 900
Semaine nationale de prévention	65 113	0	0 %	190 000
Défense individuelle et collective des patients - Plaidoyer	310 041	83 809	27 %	243 226
service social et juridique	4 825	1 245		1 269
Etats généraux du diabète et des diabétiques	68 914	0		241 555
Relations média	58 228	20 380		
Affaires publiques	129 625	45 228		403
International	6 142	2 150		
Journée mondiale du diabète	42 306	14 807		
Recherche et innovation	305 017	200 000	66 %	375 578
Recherche	200 000	200 000		131 134
Diabète LAB	105 017	0		244 444
Total charges directes des missions sociales (hors salaires)	1 338 356	346 090	26 %	
Autres charges imputées aux missions sociales	1 097 227	1 097 227	100 %	0
salariés directement affectés aux missions sociales (sur la base des relevés de temps) =74 % de la masse salariale	831 191	831 191		
part des locaux affectées aux missions sociales (74 %)	77 099	77 099		

¹¹⁰Lorsqu'il y a d'autres ressources, pas de financement GP, sauf si les autres ressources ne suffisent pas. Dans ce cas, la GP finance 35 % de la différence. Lorsque pas d'autres ressources, financement à 35 % par la GP.

¹¹¹ SNL+SL- 155 310 €

part du fonctionnement général hors salaires (74 %)	188 937	188 937		
TOTAL MISSIONS SOCIALES	2 435 583	1 443 316	59 %	1 538 547

[443] Le tableau ci-dessus extrait du tableur d'élaboration du CER permet de comprendre comment les dépenses des missions sociales sont couvertes par les différentes ressources de la FFD.

[444] Face aux charges directes des missions sociales, deux sources de financement possibles (colonnes 5 et 7) : la générosité publique ou des ressources autres (subventions, ventes de prestation, dons des entreprises...).

[445] Pour affecter les ressources aux missions sociales, les principes exposés par la Fédération (note de méthode d'élaboration du CER sauf exemples) sont les suivants :

- « quand un projet est financé en totalité par un financeur tiers, il n'y a pas de financement de générosité (ex. semaine nationale de prévention) ;
- quand un projet est financé en partie par un financeur tiers, alors un pourcentage de la différence entre les dépenses et les recettes est financé par l'appel à la générosité du public (ex. sites internet) ;
- quand un projet n'est pas financé par un financeur tiers, alors un pourcentage est financé par l'appel à la générosité du public (Tour de France) »

[446] Le pourcentage d'imputation appel à la générosité du public est fixé à 35 % pour 2019, sur des bases non explicitées.

[447] Ces règles d'affectation de la générosité ne s'appliquent toutefois pas à l'ensemble des charges des projets, mais aux seules charges directes, à l'exclusion de la masse salariale et de la quote-part de frais de fonctionnement rattachés. Les charges salariales et de fonctionnement rattachées aux missions sociales sont, par construction, prises en charge à 100 % par la générosité du public (cf. cellules en vert olive supra).

[448] Ce choix permet à la FFD, d'une part, d'afficher (colonne 6) pour 2019 un taux de couverture des missions sociales par la générosité publique de 59 %, alors que le taux moyen de couverture des seules charges directes des missions sociales par la générosité du public n'est que de 26 %¹¹².

[449] La mission a cherché à mesurer le biais induit par cette approche : elle a estimé la contribution qui serait celle de la générosité publique aux missions sociales sans ce choix. Elle a, à cette fin, calculé la part de ressources de générosité véritablement nécessaire pour compléter la couverture, par les autres ressources, des charges directes et indirectes imputées aux missions sociales¹¹³, soit 2 435 583 €.

[450] Face à ces charges totales imputées aux missions sociales, on trouve (total colonne 7) 1 538 547 € de ressources dites autres. Ce montant doit cependant être corrigé de ressources de générosité affectées en 2019 à la recherche (soit 131 134 €, en rose), spécifiées dans cette colonne autres ressources parce qu'il s'agit d'une générosité ciblée et non libre d'usage. Les autres ressources véritables ne se montent plus dès lors qu'à 1 407 413 € (1 538 547 – 131 134 €).

¹¹² Résultante de la clé de 35 % de générosité appliquée pour compléter les autres ressources en 2019.

¹¹³ Sans tenir compte à ce stade de la pertinence du rattachement des charges communes de fonctionnement général aux missions sociales.

[451] En première approche, on note que l'écart entre le total des charges imputées aux missions sociales (2 435 583 €) et les ressources hors générosité du public rattachées analytiquement aux missions sociales (1 407 413 €) est de 1,029 M€ et non de 1,443 M€, somme indiquée dans le CER comme la contribution 2019 de la générosité du public aux missions sociales. Soit un écart de plus de 410 K€, 29 % du total. Cet écart correspond globalement à la masse salariale et à la quote-part liée de locaux et fonctionnement des projets pour lesquels les ressources autres excèdent les charges directes : ce sont les projets¹¹⁴ susceptibles d'être plus largement, voire totalement, financés par ces ressources, charges directes et indirectes comprises, alors qu'un financement exclusif générosité du public est aujourd'hui mobilisé pour la masse salariale et les charges indirectes.

[452] **En tenant compte de l'apport total des autres ressources, on obtiendrait un taux minimal de contribution de la générosité aux missions sociales de 42,2 % et non plus de 59 %.** Soit en contrepartie, 16,8 points supplémentaires de contribution potentielle de la générosité du public au fonctionnement de la FFD ; ce qui conduirait à un taux de plus de 30 %, au-delà du plafond de 25 % antérieurement fixé par le conseil d'administration.

¹¹⁴ SNP, Elan solidaire +DASRI, prévention entreprises, Equilibre, veille et rédaction, diabète lab, suites des Etats généraux du diabète et des diabétiques.

SIGLES UTILISES

AF	association fédérée
AFD	association française des diabétiques
AFDET	association francophone pour le développement de l'éducation thérapeutique
AG	assemblée générale
AGP	appel à la générosité du public
ANSM	agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
ARS	agence régionale de santé
CAC	commissaire aux comptes
CER	compte d'emploi des ressources
CNAM	caisse nationale d'assurance maladie
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
DASTRI	déchets d'activité de soins à risques infectieux (organisme agréé de gestion)
DGS	direction générale de la santé
DPD	délégué à la protection des données
EGDD	états généraux du diabète et des diabétiques
EsBen	site espace bénévoles
ETP	équivalent temps plein
FFD	fédération française des diabétiques
FNDS	fonds national pour la démocratie sanitaire
FFRD	fondation francophone pour la recherche sur le diabète
GP	générosité du public
K€	millier d'euro
MS	mission sociale
RGPD	règlement général sur la protection des données
RTT	réduction du temps de travail
SARL	société anonyme à responsabilité limitée
SL	secteur lucratif
SNL	secteur non lucratif
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION
FRANÇAISE DES DIABÉTIQUES AU RAPPORT
PROVISOIRE**



88 rue de la Roquette
CS 20013
75544 PARIS cedex 11

Tél : 01 40 09 24 25

Mail : federation@federationdesdiabetiques.org

www.federationdesdiabetiques.org

www.egdiabete.fr

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Paris, le 9 juillet 2021

Objet : Réponse du Président de la Fédération Française des Diabétiques au rapport provisoire Nr 2020-084R de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Madame,

A l'issue de son contrôle, la mission de l'Inspection Générale des Affaires Sociale a, dans son rapport provisoire Nr 2020-084R, estimé que les dépenses engagées par l'association Fédération Française des Diabétiques étaient conformes aux objectifs poursuivis par les appels publics à la générosité sur la période d'étude (exercices 2017 à 2019, avec un contrôle concentré sur l'exercice clos au 31 décembre 2019).

Nous nous réjouissons de cette déclaration de conformité sans réserve, nous prenons bonne note des cinq recommandations formulées par la mission, et veillerons, tout en formulant quelques remarques, à les mettre en oeuvre rapidement, si ce n'est pas déjà fait, pour renforcer le fonctionnement de notre association.

Nous tenons également à saluer le climat constructif, bienveillant et positif dans lequel le contrôle s'est globalement déroulé, la taille limitée de notre association ne rendant pas toujours aisée la production de certains documents ou éléments requis.

Notre réponse est structurée autour de trois grandes thématiques :

- Les cinq recommandations formulées
- Les remarques de la Fédération sur certains éléments du rapport
- Quelques imprécisions ponctuelles relevées au fil du rapport

Vous remerciant dès à présent pour votre bonne prise en compte de ces différents éléments, je vous prie d'agréer, Madame, mes sincères salutations.

Georges PETIT
Président National

1 Les recommandations de la Mission IGAS

Recommandation 1 : *Structurer un dispositif de déclarations d'intérêts formalisées concernant les dirigeants ainsi que les cadres en relation avec les entreprises ; mettre en place les modalités de contrôle du bon fonctionnement de ce dispositif.*

La Fédération Française des diabétiques est par construction, au vu de ses objectifs, d'accompagnement et de soutien aux personnes diabétiques, extrêmement préoccupée de l'éthique et la déontologie de ses démarches comme en atteste sa Charte de partenariat.

Consécutivement aux différents apports législatifs concernant la déclaration des liens d'intérêts et la gestion des conflits d'intérêts, le bureau et le Conseil d'administration de la Fédération souhaitent aller plus loin dans cette démarche notamment pour affirmer et confirmer son souci de transparence interne et externe. Une réflexion sur une démarche déontologique de déclaration des liens d'intérêts et des processus de gestion des conflits d'intérêts a donc été mise en place.

A cette fin, deux démarches ont été entreprises :

La première concerne la déclaration des liens d'intérêts et de gestion des conflits d'intérêts. La Fédération a sollicité une expertise extérieure auprès d'un conseiller d'État, pour recueillir son avis sur les différentes options. La solution qui paraissait la plus pertinente pour la Fédération serait de mettre en place une procédure transparente de déclarations des liens d'intérêts des personnes concernées accessible en ligne sur demande extérieure et de désigner une personne hors CA, bénévole ou salariée qui serait chargée de veiller au respect de la procédure. Cette décision serait à prendre lors d'un prochain Conseil d'administration.

La seconde concerne la mise en place d'une démarche éthique générale de la Fédération et adaptée spécifiquement à chacun des enjeux. Afin d'acquérir cette culture d'une démarche éthique, un partenariat a été débuté notamment à l'occasion de la crise de la Covid 19 avec l'Espace Éthique Régional d'Ile de France depuis 2 ans.

Afin de pérenniser cette culture de l'éthique et sa démarche d'accompagnement des diverses actions de la Fédération, ce partenariat va se poursuivre sous la forme de séminaires de formation tant du personnel que des élus ou des bénévoles organisés par l'Espace Éthique ainsi que par la formalisation de procédures ad hoc adaptées aux différents types d'actions de la Fédération. Cette démarche a été formalisée par le nouveau Conseil d'administration renouvelé par l'Assemblée Générale du 19 juin 2021.

Recommandation 2 : *Formaliser une délégation de pouvoir du trésorier en faveur de la directrice générale et prévoir un seuil au-delà duquel le paiement des dépenses impose la signature du trésorier*

L'engagement de cette procédure avait commencé en 2019 mais avait été reportée du fait de la pandémie de covid19. Cette recommandation sera mise en place avec délégation du trésorier avec un seuil de paiement des dépenses, et du secrétaire au D.G. dès le renouvellement du Bureau à la date du 12 septembre 2021.

Recommandation 3 : *Formaliser une méthode claire d'élaboration du CER*

- *3.1 Faire la part, au sein des autres fonds privés et autres produits, de ceux pouvant relever de la générosité publique*

- 3.2 Parachever la valorisation des contributions volontaires en nature conformément aux attendus du nouveau règlement comptable, pour une image plus complète des ressources de la FFD
- 3.3 Intégrer à l'emploi Recherche de fonds la masse salariale des collaborateurs en charge de la collecte (générosité comme autres fonds privés)
- 3.4 Conformer aux prescriptions réglementaires la répartition de la masse salariale entre les différents emplois

Ces quatre sous-recommandations ont été intégrées au Compte d'Emploi annuel des Ressources collectées auprès du public portant sur l'exercice 2020, établi selon les dispositions du règlement ANC 2018-06.

3.5 Régulariser le calcul du report des ressources antérieures de générosité non affectées et non consommées et renforcer la traçabilité de leur utilisation

Le travail de recherche effectué pour identifier l'origine précise de certains postes des fonds propres a permis de remonter jusqu'à l'exercice 1996. Comme évoqué lors des auditions et comme mentionné dans l'annexe des comptes annuels 2020, les difficultés matérielles de reconstitution exhaustive n'ont pas à ce jour abouti. Les investigations pour un détail précis et définitif sont en cours de réalisation en 2021.

Recommandation 4 : Encadrer par une convention avec la FFRD l'usage délégué des ressources de générosité affectées à la recherche.

L'établissement d'une convention est en cours entre la Fédération et la FFRD. Elle doit encore être précisée et sera signée dans le courant de l'année 2021.

Recommandation 5 : Développer l'information à destination des donateurs (missions sociales, mise en œuvre de la mission Recherche, politique de réserves)

Le document *L'essentiel*, à destination des donateurs, a été amélioré pour l'exercice 2020, notamment grâce à la création du compte de résultat par origine et destination (CROD) et aux ajustements techniques du CER, avec des commentaires plus précis sur plusieurs points mentionnés dans le cadre de la Mission IGAS. La politique de réserves doit par ailleurs être explicitée et validée par le Conseil d'administration et fera l'objet d'une note du trésorier dans le rapport de gestion 2021.

2. Les remarques de la Fédération sur certains éléments du rapport

[4] page 4 : Information, prévention et accompagnement

Par souci de précision, nous souhaiterions ajouter la notion d'action d'accompagnement des patients par des pairs formés au sein de la Fédération.

[5] page 12 : Des bénévoles souvent âgés et handicapés par la maladie

De notre point de vue, cette description est trop caricaturale. Il serait plus juste de parler de bénévoles souvent âgés et atteints de diabète.

[22] page 6, [307] page 66 et [308] page 66 : *une construction historique empirique peu encadrée par les instances et dont les choix méthodologiques ne sont pas toujours explicités*

De notre point de vue, aucun élément ne permet de soutenir cette affirmation. La Fédération a toujours eu le double souci de la plus grande transparence dans l'utilisation de ses fonds et de l'implication de ses instances dirigeantes dans le fonctionnement opérationnel de l'association.

La construction du CER a été faite avec l'appui du trésorier et l'implication de l'équipe opérationnelle. Une présentation a ensuite été faite au Conseil d'administration pour en expliquer les principales implications, dans le respect de la règle et de son esprit. L'ensemble des principes et procédures, clairement documentés, guidant la construction du CER a été transmis à la mission IGAS.

Nous ne comprenons donc pas que la méthode soit qualifiée de "peu encadrée".

[25] page 6 : *montage complexe*

Les principes utilisés sont, de notre point de vue, assez simples (voir ci-dessous) et l'expression "montage complexe" ne nous semble pas adaptée.

Intrinsèquement, le CER constitue un état complexe. Suite à une étude importante sur les CER et l'application du règlement CRC 2008-12 réalisée par la Cour des comptes, cette dernière avait recommandé de simplifier le CER.

La Fédération s'est toujours attachée à retenir des principes simples d'élaboration, en vue d'un CER compréhensible pour le donateur non spécialiste, et à éviter le travers trop souvent constaté de « monter une usine à gaz ».

La comptabilité analytique en place au sein de l'association s'avère assez fine et seul cet aspect de forme peut donner une apparence de complexité lors de l'élaboration, mais en aucun cas sur le fond.

[25] page 6 et [341] page 73 : *qui majore la contribution de la générosité aux missions sociales*

L'association disposant de ressources en dehors de celles issues de la générosité du public (subventions, vente de produits et de prestations, abonnements au magazine équilibre, formations de salariés d'entreprises et de professionnels de santé, etc.), leur affectation est effectuée conformément à la destination prévue par les financeurs (privés ou publics), aux engagements contractuels ou selon les projets ou activités ainsi mis en œuvre.

Ce principe figure dans les notes annexes au CER et est complété par ce point très important : « L'excédent dégagé par ces activités finance en priorité les frais de fonctionnement de l'association ». Dit autrement, la Fédération a fait le choix de flécher la « marge » ou l'excédent dégagé par les ressources non liées à la générosité du public pour le financement des frais de fonctionnement. Il s'agit d'un choix de gestion.

Dans le CER 2019, la part des missions sociales financées par les ressources issues de la générosité du public s'établit à 74 %. Dans le CROD 2020, en intégrant les préconisations de l'IGAS, avec un périmètre de ressources modifié par le règlement ANC 2018-06, ce pourcentage ressort à 71%.

Ce pourcentage est en parfaite cohérence avec le rapport entre les ressources liées à la générosité du public et les ressources totales de l'exercice 2020, qui s'établit à 67%.

[26] page 6 et [354] page 76 : *inclut irrégulièrement une grande part des charges de gouvernance*

En accord avec notre gouvernance, et au vu de la forte implication opérationnelle des bénévoles au sein de notre Conseil d'administration et des associations fédérées, dans la vie courante de notre association (définition de la stratégie de prévention, implication dans le plaidoyer, les programmes d'accompagnement...), nous avons estimé dans le CER 2020 qu'une partie des dépenses de la vie institutionnelle (Conseil d'administration, Bureau Assemblée générale) étaient liées aux missions sociales.

Cette possibilité est confirmée par la nouvelle réglementation. L'article 432-13 du règlement ANC 2018-06 applicable à compter de 2020 précise que la gouvernance relève des frais de fonctionnement, mais qu'il ne s'agit que d'une présomption, et que ces frais peuvent être affectés en missions sociales sur justification.

[26] page 6 : *ce biais d'estimation*

Il s'agit d'un choix de la Fédération, fait en tenant compte des particularités de son mode d'organisation, et non d'un biais, qui laisse à penser qu'il s'agirait ici d'une irrégularité.

[198] page 44 : *Pour 2021, La Fédération a engagé une opération dite de « lead-to-call »*

La campagne a bien eu lieu et l'objectif a été dépassé avec 324 nouveaux donateurs en prélèvement automatique recrutés ainsi que 10 000 nouveaux abonnés par email aux informations de la Fédération.

[229] page 51 : *Les coûts de fidélisation*

L'affectation analytique des coûts de collecte a jusqu'ici inclus des coûts de sous-traitance dans les coûts d'honoraires. Depuis 2021, nous rectifions cette affectation analytique due à une formulation erronée de la part de l'agence A sur ses factures. Ainsi, les honoraires représenteront 21 600 € TTC en 2021 et correspondent au tarif établi annuellement depuis plusieurs années.

[289] Page 62 : *Fiscalisation des échanges de fichier et de la location de bureaux*

Les échanges de fichiers et la location de bureaux sur une longue durée étant effectués dans des conditions particulières, notamment en appliquant des tarifs bien en dessous des tarifs du marché, on ne peut pas considérer que la Fédération réalise une opération lucrative d'un point de vue fiscal et TVA.

C'est pour cette raison que ces facturations sont émises sans TVA et figurent au sein du secteur non lucratif. L'existence d'un secteur lucratif au sein de la Fédération pour certaines activités (Diabète LAB, etc.) ne conduit pas à intégrer les échanges de fichiers et la location de bureaux de fait au sein de ce dernier secteur. L'analyse de la lucrativité fiscale doit être réalisée activité par activité.

[291] page 63 : *des exceptions sans explication probante*

Conformément aux préconisations de la mission IGAS, les honoraires de formation et les frais d'affranchissement ont été intégrés dans le secteur lucratif dans la construction du CER 2020.

[292] page 63 : *incohérences en matière d'application de la TVA*

Une analyse précise de ce point va être réalisée en 2021.

[305] page 66 : *versements à d'autres organismes intervenant en France*

Conformément aux préconisations de la mission IGAS, le versement à la Fondation Francophone de Recherche sur le Diabète (FFRD) a été intégré à la ligne "Versements à un organisme central ou à d'autres organismes agissant en France" dans le CER de l'exercice 2020.

[306] page 66 : *absence de données dans la rubrique « frais de recherche de fonds autres que de générosité publique »*

Conformément aux préconisations de la mission IGAS, cette rubrique a été complétée dans l'établissement du CER de l'exercice 2020.

[312] page 67 : *mais pas toujours de justifier*

Nous ne comprenons pas cette affirmation. Les principes ont été adoptés par le Conseil d'Administration, la méthode est justifiée, chaque chiffre est scrupuleusement sourcé et détaillé.

[315] page 67 : *suite aux observations formulées en 2017 lors d'un audit diligenté par la DGS*

Ces changements n'ont pas été enclenchés du fait de l'audit de la DGS mais suite aux préconisations de l'expert-comptable de la Fédération.

[343] page 74 : *la générosité publique finance seule à 100% les salaires attachés aux missions sociales*

Cette remarque a été prise en compte dans le CER de l'exercice 2020 avec la nouvelle méthode d'élaboration. Les dépenses liées aux missions sociales incluent la masse salariale ainsi que des frais de structure. Une quote-part des ressources de la générosité du public finance ces dépenses.

Les agrégats du CER n'ont pas évolué dans des proportions significatives et n'ont pas remis en cause fondamentalement les conclusions et constructions des CER antérieurement établis.

[344] page 74 : *cette construction en décalage avec les principes énoncés*

Cette remarque a été prise en compte dans le CER 2020 avec la nouvelle méthode. Les dépenses liées aux missions sociales incluent la masse salariale ainsi que des frais de structure. Une quote-part des ressources de la générosité du public finance ces dépenses.

[346] page 74 et [452] page 114 : *17 points supplémentaires de contribution potentielle de la générosité du public au fonctionnement de la FFD*

Du point de vue des charges, la moitié des charges de la Fédération doit être répartie de manière indirecte car il s'agit de la masse salariale, des locaux, etc. Il n'y a rien d'anormal à ce que cette proportion se retrouve dans les missions sociales.

Le rapport part du postulat que 100% des autres ressources (hors fonds affectés à la recherche pour 131 K€) doivent financer les missions sociales et que, seul le reliquat à couvrir doit être financé par les fonds issus de la générosité du public. Ce raisonnement conduit à ce que les fonds hors générosité du public ne puissent pas financer les autres frais de la Fédération.

Or la Fédération a un modèle économique hybride, reposant à la fois sur des ressources privées lucratives, des financements publics et des fonds issus de la générosité du public.

Le financement des emplois (missions sociales, frais de fonctionnement, etc.) doit être partagé entre ces différentes catégories de ressources.

Retenir le financement des missions sociales avec la totalité des ressources hors générosité du public est une hypothèse radicale, intrinsèquement excessive et erronée, et qui ne me permet pas de refléter la réalité économique et financière de la Fédération.

Chaque nature de ressources contribue au financement des missions sociales, des recherches de fonds et des frais de fonctionnement.

La volonté est d'aboutir à une répartition équilibrée et non à une présentation « *sous un jour favorable la contribution de la générosité publique aux différents emplois* ».

Comme évoqué plus haut :

- Dans le CER 2019, la part des missions sociales financées par les ressources issues de la générosité du public s'établit à 74 %.
- Dans le CROD 2020, en intégrant les préconisations de l'IGAS, avec un périmètre de ressources modifié par le règlement ANC 2018-06, ce pourcentage ressort à 71%, cohérent avec le rapport entre les ressources liées à la générosité du public et les ressources totales de l'exercice 2020 (67%).

[352] page 76 : *choix d'imputation moins évidents*

Les seuls choix paraissant poser question concernent ceux liés à la vie institutionnelle, que nous justifions dans la réponse au [354] (voir plus haut).

[356] page 77 : *une clé ad hoc devrait être retenue pour la communication, en particulier sur le site internet*

Nous sommes en accord avec la mission pour une analyse plus fine de ce poste de dépenses et nous en tiendrons compte dans l'élaboration sur CER de l'exercice 2021.

[357] page 77 : *une partie des 200 K€ ne devraient pas être en mission sociale car correspondant à des frais de fonctionnement de la FFRD*

Cette distinction demandée ne repose, à notre connaissance, sur aucun texte. De plus, la Fédération ne peut pas s'immiscer dans la gestion de la FFRD, celle-ci disposant d'autres ressources que les 200 K€ alloués par la FFRD. Une telle répartition dans le CER de la Fédération serait forcément arbitraire et erronée.

Ceux-ci rappelés, la Fédération s'engage dès à présent sur la voie d'un contrôle plus précis des fonds ainsi alloués à la FFRD.

[366] page 79 : *part de la masse salariale imputée aux missions sociales passerait de 74 à 67%*

Ce pourcentage passant de 74% à 67% doit être tempéré à double titre.

D'une part, pour aboutir à cette conclusion, la mission a posé une option « *de façon radicale* » en affectant à la recherche de fond 100% du temps de travail du responsable des relations avec les entreprises. Or, la radicalité a le mérite de forcer le trait d'une situation et il s'avère excessif d'aboutir au pourcentage de 67%.

D'autre part, l'effectif de la Fédération étant assez limité (moins d'une vingtaine de personnes), avec une affectation partagée entre missions sociales, recherche de fonds et frais de fonctionnement, il est logique que la modification de l'affectation d'une seule personne à telle ou telle rubrique du CER entraîne des fluctuations importantes des pourcentages afférents.

[373] page 81 : *pour un rendu plus juste des ressources et de leurs emplois*

Le CER l'exercice 2020 a été construit en intégrant les recommandations de la mission IGAS.

Bien que les règles d'élaboration aient évolué pour l'exercice 2020 par rapport à l'exercice 2019, il nous semble que les agrégats du CER ne sont pas remis en cause de manière significative suite aux ajustements pris en considération.

[384] page 83 : *existence d'une réserve pour projet qualifiée de « réserve collecte recherche »*

Il s'agit d'une réserve dotée sur les excédents dégagés à l'issue du congrès mondial sur le diabète en 2003 et non d'une réserve dotée sur des fonds issus de la générosité du public.

Cette remarque est importante par rapport aux sommes devant figurer dans le CER de l'exercice 2020 au titre du montant des ressources reportées liées à la générosité du public hors fonds dédiés en début d'exercice.

[395] page 86 : *le report [...] ne serait pas régulier*

Il s'agit d'une méthode par défaut, en l'absence d'information plus précise disponible. La mention figure dans l'annexe des comptes 2020 et a été validée par le Commissaire aux Comptes.

Nous espérons que les investigations complémentaires menées en 2021 pour identifier de manière plus précise le contenu du poste des fonds propres en question permettra de retenir le montant adéquat pour les ressources reportées liées à la générosité du public hors fonds dédiés en début d'exercice.

[401] page 87 : *analyse rigoureuse et autonome de la nature des contreparties consenties*

Nous rejoignons la mission dans ce souci de clarification et une action spécifique est prévue sur 2021.

[418] page 97 : *tri des données sera opéré de manière automatique*

La fréquence finalement retenue est mensuelle. La purge automatique mensuelle est donc en place depuis avril 2021, après un premier traitement manuel intervenu en mars.

[424] page 98 : *modalités de collecte et de traitements des données personnelles*

La mise en conformité des bandeaux et politiques de cookies a été effectuée en avril 2021. Le déploiement sur l'ensemble de l'écosystème digital de la Fédération est en cours de finalisation en juin 2021 et sur le point de se terminer.

[428] page 98 : *les obligations de l'agence en matière de RGPD ne figurent que dans les conditions générales*

Entre avril et juin 2021, deux contrats avec l'agence A., accompagnés de clauses RGPD et d'un engagement de confidentialité nominatif pour ses salariés, ont été signés. L'un pour la partie accompagnement et mise en œuvre des campagnes de collecte de fonds multicanales qui court jusqu'à fin 2021 en attendant la mise en concurrence, et l'autre sur l'accompagnement et la mise en œuvre de la stratégie legs pour une durée de 3 ans conformément aux dispositions établies lors de la consultation d'agences en 2020 qui prévoyaient une mise en œuvre 2020-2023.

[429] page 98 : *Plus largement, la mission préconise, pour l'ensemble des prestataires, ...*

La Fédération s'est fixée comme objectif la mise à jour de l'ensemble de contrats et clauses RGPD pour la fin de l'année 2021. L'accompagnement de l'ensemble des collaborateurs est en cours avec l'appui de la déléguée à la protection des données.

[430] page 98 : *Les associations fédérées représentent également une zone de fragilité pour le respect des obligations en matière de protection des données*

A ce jour 47% des Associations Fédérées saisissent leurs données dans la base A, ce qui réduit fortement le taux d'AF utilisant des fichiers non sécurisés. Des ateliers sont prévus en 2021 pour l'établissement des registres de traitement des AF, la mise à disposition des autres registres et l'appropriation des différentes procédures (contrôle CNIL, violation des données notamment) est en cours également.

[442] page 100 : *La mission invite la Fédération à formaliser ces bonnes pratiques en une procédure pérenne et encadrer contractuellement toute sous-traitance nécessitant un accès aux données de santé.*

Nous rejoignons la mission dans sa vigilance sur le traitement des données de santé, et nous nous réjouissons de son appréciation de la *"mise en conformité volontariste avec le droit européen (RGPD) en matière de protection des données personnelles"* engagée dès 2018. Une attention particulière a été portée aux sous-traitants du Diabète LAB, en particulier ceux qui traitent des données de santé, et les conventions en place incluent systématiquement une clause sur la protection des données. Nous rappelons par ailleurs que l'ensemble des données des personnes inscrites au Diabète LAB sont stockées chez un hébergeur agréé "données de santé" par l'Agence du Numérique en Santé, et que la Fédération a reçu en 2017 le prix Blaise Pascal, dans la catégorie *"protection personnelle des données de santé"* pour *"son projet de base de données de santé, assurant la garantie de la vie privée des citoyens avec une démarche participative et innovante"*.

3. Quelques imprécisions ponctuelles relevées au fil du rapport

[50] page 16 : *Développé dans le cadre d'un partenariat entre la Fédération, la DGS et la CNAM*

La DGS n'a pas participé au développement du projet en 2008, elle est intervenue plus tard en co-finançant le projet de 2010 à 2015.

[50] page 16 : *Reçues par la Fédération*

Il conviendrait d'ajouter "De la CNAM".

[96] page 25 : *C'est en particulier le cas lors de l'AG de 2020 que s'est pourtant tenue sous forme dématérialisée*

Il est suggéré que l'AG 2020 aurait dû avoir plus de participants du fait de la dématérialisation et du vote en ligne, or c'est probablement à cause de ce format, nouveau pour beaucoup de présidents d'AF, qu'il y a eu moins de participants.

[100] page 26 : *Ce Conseil d'administration désigne pour quatre ans un Bureau*

Le Bureau est renouvelé tous les trois ans et non pas tous les quatre ans.

[108] page 27 : *quelques cercles sont composés uniquement d'administrateurs (Conseil d'administration) ou de salariés (Services généraux)*

Le cercle Services Généraux fait partie des cercles dits "mixtes", composé de salariés et d'administrateurs.

[180] page 39 : *IDEA ou comité de la charte*

Il est écrit IDEA au lieu d'IDEAS.

[204] page 44 : *Le prestataire E. gère la base de données Alizé et assure les envois des courriers d'appel au don et le traitement d'environ 90 % des dons.*

Le prestataire E. envoie les reçus fiscaux et non les appels aux dons. Les appels aux dons sont imprimés, personnalisés et routés par d'autres prestataires pilotés par l'agence A.

[207] page 45 : *ainsi que par sa présence au congrès annuel des notaires de France*

Cette affirmation n'est pas correcte. Le Siège Fédéral n'a pas participé à ce congrès lors des 6 dernières éditions, et cela ne fait pas partie de ses actions envisagées prochainement.

[304] page 65 : *les notes annexes sont rédigées par l'expert-comptable*

Les notes annexes sont préparées par l'expert-comptable puis complétées et validées par la direction de la Fédération.

OBSERVATIONS DE LA MISSION SUR LA RÉPONSE AU RAPPORT PROVISOIRE

[1] La mission souligne l'approche constructive et réactive de la Fédération française des diabétiques (FFD) pour mettre en œuvre les recommandations du rapport visant à renforcer la transparence dans la gouvernance, à clarifier l'élaboration du compte d'emploi des ressources (CER) et à compléter l'information financière des donateurs.

[2] Elle relève que les constats du rapport ne sont pas remis en cause et prend acte des précisions et éclairages complémentaires apportés par la FFD dans sa réponse. A cet égard, elle souhaite prévenir toute confusion sur les quelques divergences d'appréciation figurant dans cette réponse :

- S'agissant des réponses de la Fédération relatives aux paragraphes 22, 307, 308 et 312 : sans remettre en cause de façon générale « *l'implication de ses instances dirigeantes dans le fonctionnement opérationnel de l'association* », la mission a noté que le conseil d'administration n'a qu'exceptionnellement traité du CER et n'en a pas validé formellement la méthode d'élaboration : il n'a notamment pas été possible de trouver trace d'une « *présentation (...) faite au Conseil d'administration pour en expliquer les principales implications* ». Elle souligne de surcroît l'absence de justification de choix marquants, en particulier le manque de mention de versements à d'autres organismes intervenant en France ou de frais de recherche d'autres fonds.
- Sur la réponse aux § 25, 341, 346 et 452 :
 - les observations de la mission sur la complexité de la construction du CER portent particulièrement sur la logique d'affectation des ressources aux emplois et nullement sur la comptabilité analytique de l'association dont la mission souligne l'apport (extrait complet du §25 : « *un montage complexe d'affectation des ressources aux emplois, qui majore la contribution de la générosité aux missions sociales, en lui faisant financer, seule, la totalité de la masse salariale directe de ces missions sociales* ») ;
 - il n'a évidemment pas été recommandé que la générosité publique finance seule les frais de structure : la mission ne remet en cause ni les choix de gestion ni les principes énoncés dans les documents comptables annuels (« affectation conformément à la destination prévue par les financeurs (privés ou publics), aux engagements contractuels ou selon les projets ou activités ainsi mis en œuvre » des financements hors générosité) mais souligne leur application partielle : elle relève notamment la non intégration de la masse salariale dans les charges directes imputées à certaines activités financées par d'autres financements que la générosité, alors même que la comptabilité analytique mise en place en permet un suivi précis ; la mission a dès lors demandé une pleine application des principes énoncés, conduisant à ce que les ressources hors générosité (et en particulier les subventions) couvrent d'abord les frais directs (masse salariale incluse) des activités qui les génèrent, avant que les éventuelles marges sur ces activités ne soient affectées aux frais de structure ;
 - les rapporteurs ne disposent pas d'éléments leur permettant de valider ou d'infirmer le ratio, désormais avancé par la FFD, de 71 % de générosité finançant les missions sociales.

- Sur la réponse au § 357 : au cas où la future convention avec la Fondation francophone de recherche sur le diabète (FFRD) consacrerait la situation actuelle, il importe que la FFD mentionne dans le CER l'existence de ce versement à un autre organisme intervenant en France et qu'elle précise dans ses commentaires accompagnant le CER que la subvention accordée à la FFRD participe au financement, non seulement des projets de recherche, mais également du fonctionnement de cette fondation, dans une proportion régulièrement affichée par la FFRD lors de ses instances ; la FFD sera alors en pleine conformité avec une réglementation visant à l'information complète des donateurs sur l'utilisation de leurs dons.

[3] S'agissant de la forme, la mission indique avoir pris en compte dans la rédaction définitive du rapport, les propositions de précision, reformulation ou correction figurant dans la réponse de la fédération et concernant les paragraphes 4, 12, 26, 50, 100, 108, 204, 207, 304, 315 et 418.