

**CONTROLE DU COMPTE
D'EMPLOI DES RESSOURCES
COLLECTEES AUPRES DU
PUBLIC PAR L'ASSOCIATION
« LES ŒUVRES DE LA MIE DE
PAIN »**

Rapport définitif

Rapport présenté par :

Mmes Marie-Pierre HOURCADE et Suzanne MAURY-SILLAND

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

***Rapport n° 2002 088
Octobre 2002***

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DES ACTIVITES DE L'ASSOCIATION	4
1.1 L'ACCUEIL D'URGENCE	4
1.1.1 Le refuge.....	4
1.1.2 L'ESI.....	5
1.1.3 Le relais social.....	5
1.2 LES AUTRES STRUCTURES D'ACCUEIL	6
1.2.1 La pension de famille.....	6
1.2.2 Le foyer de jeunes travailleurs.....	7
1.2.3 La colonie de vacances des « Frasses »	7
1.3 LA PRÉSENTATION DES COMPTES	7
DEUXIEME PARTIE : LA COLLECTE DES FONDS INSCRITS DANS LE COMPTE D'EMPLOI.....	9
2.1 LES APPELS RÉGULIERS À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE : MÉTHODES, RÉSULTATS, COÛTS.....	9
2.1.1 Les campagnes.....	9
2.1.1.1 L'association mène plusieurs types d'action :	9
2.1.1.2 L'absence de déclarations préalables des campagnes d'appel à la générosité publique effectuées par mailings	10
2.1.2 Les dons versés : évolution	11
2.1.2.1 La difficulté de recouper les chiffres fournis	11
2.1.2.2 La réflexion sur l'évolution des dons au refuge et à la colonie	12
2.1.3 Le traitement des dons.....	14
2.1.3.1 Le logiciel utilisé n'est pas très ergonomique	14
2.1.3.2 L'enregistrement des dons	14
2.1.4 Le coût des appels à la générosité publique et de la communication.....	15
2.1.4.1 Pour 1998.....	15
2.1.4.2 Pour 1999.....	16
2.1.4.3 Pour 2000.....	17
2.1.4.4 Appréciation.....	18
2.2 LES LEGS.....	19
2.2.1 La tenue des documents relatifs aux legs.....	19
2.2.2 L'affectation des legs.....	19
TROISIEME PARTIE : L'EXAMEN DU COMPTE D'EMPLOIS ET DE LA CONFORMITE DES DEPENSES AUX OBJECTIFS POURSUIVIS DANS LES APPELS A LA GENEROSITE PUBLIQUE.....	21
3.1 LE COMPTE D'EMPLOI DE LA COLONIE DE VACANCES « LES FRASSES»	21
3.1.1 L'examen de la conformité des dépenses engagées aux objectifs figurant dans les textes d'appel à la générosité publique	21
3.1.2 L'examen des chiffres figurant au compte d'emploi de la colonie.....	23
3.2 LE COMPTE D'EMPLOI DU REFUGE.....	24
3.2.1 La confusion entre les comptes du refuge et les comptes du siège de l'association.....	24
3.2.2 Examen du compte d'emploi du refuge pour 1998.....	27
3.2.2.1 Les ressources	27
3.2.2.2 Les emplois	29
3.2.2.3 Le résultat d'exploitation	31
3.2.2.4 L'information complémentaire due aux donateurs	32
3.2.3 Examen du compte d'emploi du refuge pour 1999.....	33
3.2.3.1 Les ressources	33
3.2.3.2 Les emplois	33
3.2.3.3 Le résultat.....	34
3.2.3.4 Les explications complémentaires dues aux donateurs	34
3.2.4 Le compte d'emploi du refuge pour 2000.....	34
3.2.4.1 Remarques sur les chiffres présentés	34
3.2.4.2 Remarques sur les masses prises en compte.....	35

3.2.4.3	L'affectation du résultat	35
3.2.4.4	Remarques complémentaires	36

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION DE L'IGAS37

Annexes

Compte d'emploi des ressources collectées de 1998 à 2000.....40

REPONSE DE L'ASSOCIATION "LES ŒUVRES DE LA MIE DE PAIN" SUITE AUX OBSERVATIONS DE L'IGAS50

INTRODUCTION

Créée par Paulin Enfert il y a plus de cent ans, en 1887, l'association des « Œuvres de la Mie de Pain », située rue Charles Fourier dans le treizième arrondissement de Paris, s'est donnée pour vocation de venir en aide conjointement aux jeunes (au départ ceux du quartier, avec la création d'un patronage) et aux personnes les plus démunies, avec la mise en place, très ancienne, d'une soupe populaire puis d'un refuge.

Les statuts de l'association comportent deux objets :

- l'assistance morale et matérielle à toute personne démunie de ressources suffisantes, notamment par un réfectoire et un asile de nuit ;
- l'éducation physique et culturelle ainsi que la formation morale de la jeunesse du quartier par la gestion directe ou l'aide apportée à des œuvres telles que les foyers de jeunes travailleurs, centres de loisirs, Union Sportive de la Maison Blanche, colonies de vacances...

Aujourd'hui, une autre association a repris l'ensemble des activités sportives et culturelles en direction de la population du quartier « Maison Blanche ». L'association « Les œuvres de la Mie de Pain », créée en 1920, reconnue d'utilité publique en 1984, a poursuivi, quant à elle, la mission sociale d'origine.

L'association continue à s'occuper de jeunes puisqu'elle gère un foyer de jeunes travailleurs et une colonie de vacances située dans le Jura, « Les Frasses ».

Sa principale activité reste cependant la lutte contre la pauvreté.

L'association fait appel à la générosité publique et reçoit à ce titre chaque année des dons et legs. Elle a donc l'obligation, en vertu de la loi 91-772 du 7 août 1991, d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, afin d'informer ses donateurs de l'utilisation faite de leurs dons.

Le contrôle effectué par l'Inspection Générale des Affaires Sociales, fondé sur l'article 42 II de la loi 96-452 du 28 mai 1996, a eu pour objectif de s'assurer que l'association respectait l'ensemble des obligations auxquelles elle est soumise en raison de la nature de certaines de ses ressources. Ce contrôle a porté sur les comptes d'emploi des ressources tirées de la générosité publique établis pour 1998, 1999 et 2000. Les vérifications effectuées sont de nature administrative et comptable et ne portent pas sur la qualité des actions menées par l'association. L'Inspection Générale a, par ailleurs, dans le cadre des pouvoirs qu'elle exerce en vertu de l'article 42 I de la loi mentionnée ci-dessus, assuré le contrôle et l'évaluation de l'action menée par l'association et établi un rapport général portant sur l'ensemble de ses activités, qui n'est mentionné ici que pour mémoire.

La mission s'est déroulée du 22 février au 15 mai 2002.

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DES ACTIVITES DE L'ASSOCIATION

L'association, dont le budget pour 2000 atteint 36 685 676 F (5 592 695 euros), gère plusieurs types d'activités différentes :

1° L'ensemble des activités qui relèvent de l'accueil d'urgence, refuge de nuit et réfectoire, Espace Solidarité Insertion pour l'accueil inconditionnel de jour, « relais social » consacré à l'accueil individuel avec instruction des dossiers RMI et orientation des personnes en difficulté.

2° Une « pension de famille » de 30 places, qui fonctionne sous le même toit qu'une résidence sociale de 15 places.

3° Un foyer de jeunes travailleurs de 114 places.

4° Une colonie de vacances, ouverte pendant les vacances scolaires pour les enfants et toute l'année pour des groupes.

1.1 L'accueil d'urgence

1.1.1 Le refuge

Le Refuge accueille chaque soir, du 15 octobre au 30 avril, environ 500 personnes en hébergement. Au total, le refuge dispose de 442 lits et peut ajouter par terre, dans des conditions de confort moindres, une soixantaine de matelas.

Cette capacité fait de la Mie de Pain un maillon très important du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence parisien, puisqu'elle représente en 2001 presque 9 % de la capacité annuelle totale et plus de 17 % pendant la période d'hiver.

Pour la restauration, l'association dispose d'un réfectoire de 140 places, dans lequel il lui est arrivé, pendant l'hiver qui vient de s'écouler, de servir certains soirs plus de 1000 repas (500 environ aux personnes hébergées, le reste concernant des personnes qui ne viennent que dîner). La moyenne en 2001 a atteint plus de 700 repas quotidiens, ce qui représente 20 % des repas offerts, pendant la période hivernale, dans les centres d'hébergement d'urgence parisiens et 7 % des repas offerts le soir sur Paris.

L'activité a connu ces dernières années des variations. Elle a décliné jusqu'en 1997 et connaît une forte hausse depuis 1998, le public étant désormais majoritairement composé de demandeurs d'asile.

	1997	1998	1999	2000	2001
nuitées	65731	84 150 (hors mai)	90 239 (hors mai)	95 095	95 166
repas	76 866	89 243 (hors mai)	92 699 (hors mai)	111 183	139 108

Depuis 2000, le nombre des nuitées est quasiment au maximum et ne progresse plus. En revanche, le nombre de repas progresse continûment, y compris en 2001.

Les bénévoles sont très présents au refuge, où ne sont affectés qu'un nombre relativement restreint de salariés permanents. Si l'on met à part l'équipe de sécurité et les soignants, le refuge est géré par 6,5 ETP auxquels s'ajoutent 20 à 22 ETP pour le ménage :

- le directeur adjoint et le conseiller social, qui est à mi-temps et assure le soir des permanences sociales d'information et d'orientation ;
- l'économe ;
- l'équipe de cuisine (2 personnes en contrat saisonnier), l'équipe d'entretien (2) et les CES pour le ménage (40 environ).

Les bénévoles assurent la distribution des repas, l'accueil dans les étages, la remise des nécessaires de toilette. Chaque soir, un responsable des bénévoles s'assure que leur nombre est suffisant (pour bien fonctionner, le refuge a besoin chaque soir de 20 à 25 bénévoles pendant plusieurs heures) et que l'organisation marche.

1.1.2 L'ESI

Depuis la fin de 1996, l'association a développé, rue Charles Fourier, dans le même bâtiment que le refuge, un accueil de jour pour limiter l'errance dans la journée.

Les conditions matérielles de l'accueil n'étant pas bonnes (salle exiguë), un projet d'Espace Solidarité Insertion a été engagé, pour permettre de rendre des services plus complets intégrant une cafétéria, des douches, une buanderie, un espace médical et une salle de coiffure ainsi que des ateliers d'animation. Après un premier projet à Corvisart, qui n'a pu avoir de suite, le bâtiment destiné à accueillir l'ESI a été construit sur une dalle appartenant à Réseau Ferré de France (R.F.F.) surmontant la petite ceinture, rue Regnault. Il est ouvert depuis novembre 2001.

En mars 2002, l'ESI, auquel sont affectés trois travailleurs sociaux, ne fonctionnait encore que de manière très partielle, le bâtiment se révélant difficilement habitable de par des erreurs de conception et diverses malfaçons.

1.1.3 Le relais social

Le relais social actuel est situé dans le même immeuble que le refuge, avec le même accès.

Le relais social, où travaillent 3 travailleurs sociaux l'été (2,5 l'hiver) ainsi que des bénévoles a une fonction d'accueil individuel : il reçoit de 60 à 80 personnes par jour environ, qui sont adressées par la permanence sociale du refuge ou par d'autres partenaires. Le relais social répond à la demande de cartes alimentaires, les 500 « cartes Baudricourt », financées par la ville de Paris, n'étant distribuées à titre permanent qu'aux 66 personnes acceptant un suivi social et qui sont des bénéficiaires du RMI suivis par le relais. L'équipe distribue aussi des colis et des vêtements. Elle s'efforce de répondre à la demande d'hébergement et oriente souvent les étrangers vers la permanence juridique assurée dans les locaux de la Mie de Pain ou vers les associations spécialisées en matière d'asile. Enfin, elle accompagne certains demandeurs dans leurs démarches.

En outre, le relais social, agréé pour réaliser des suivis sociaux de dossiers RMI, a une « file active » de 158 dossiers de bénéficiaires du RMI fin 2001.

L'association a récemment déposé auprès du département un projet pour développer l'action du relais social en ce qui concerne le suivi de bénéficiaires du RMI. Elle a l'ambition, avec des crédits d'insertion et des crédits européens, de créer, en association avec d'autres acteurs de l'insertion, un pôle emploi pour les publics encore très éloignés de l'insertion professionnelle. Ce pôle serait installé à Corvisart, dans le local initialement acheté pour installer l'Espace Solidarité Insertion et qui est aujourd'hui vacant.

1.2 Les autres structures d'accueil

1.2.1 La pension de famille

Partant du constat qu'un nombre croissant de personnes ne pouvait, de par leur isolement, leur faible niveau de ressources et une problématique personnelle difficile, trouver leur équilibre de vie dans un logement indépendant, le gouvernement a lancé en avril 1997 un programme expérimental de création de pensions de famille sur la base d'appel à projets.

La vocation de ces établissements est de stabiliser des personnes dans un habitat adapté à leurs caractéristiques physiques, psychologiques et sociales, dans la perspective d'un retour à l'autonomie qui peut prendre du temps. Au delà du logement, faiblement payant compte tenu des allocations accordées, un accompagnement social est prévu.

La Mie de Pain a présenté un projet qui a été accepté et qu'elle a ensuite réalisé. La pension de famille, installée dans un bâtiment construit par la Mie de pain, a ouvert en juin 2001. Sa montée en charge a été progressive. La pension accueille pour une durée non fixée d'avance, longue probablement mais pas définitive, 30 personnes isolées socialement, qui, après une période d'errance, sont en risque particulier d'exclusion. de par leur âge (plus de 40 ans) ou leurs difficultés propres. Sous le même toit, existent également 15 places (4 couples et 7 places individuelles) de résidence sociale, pour des personnes de 26 à 40 ans proches de l'insertion, dont le séjour est de six mois renouvelables et qui ont vocation à accéder rapidement à un logement ordinaire.

1.2.2 Le foyer de jeunes travailleurs

L'association « Les œuvres de la Mie de Pain » gère un foyer de 114 places. Participent au suivi individuel des jeunes et à l'animation collective la directrice, qui est également celle de la pension de famille, et deux animateurs. Les publics accueillis sont divers : 20 % des jeunes sont des étudiants, beaucoup sont en contrat d'apprentissage ou de qualification, certains ont des difficultés lourdes et sont suivis parallèlement par des services d'aide à l'enfance.

1.2.3 La colonie de vacances des « Frasses »

L'association possède dans le Jura un centre de 54 places où elle organise chaque année cinq colonies pendant les vacances scolaires (208 enfants accueillis en 2000) et qu'il lui arrive de louer pendant le reste de l'année à des groupes ou à des particuliers qui souhaitent organiser un séjour. C'est également à la colonie des « Frasses » que sont organisés certains séjours de rupture pour les SDF accueillis au relais social.

1.3 La présentation des comptes

Les statuts de l'association prévoient que chaque établissement de l'association doit tenir une comptabilité distincte qui forme un chapitre spécial de la comptabilité d'ensemble de l'association, obligation qui figure également dans les textes relatifs aux associations déclarées d'utilité publique.

De plus, l'association a l'obligation de faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes.

Chaque année, l'association arrête des comptes distincts pour les trois entités suivantes :

- « Mie de Pain Refuge »,
- FJT,
- « Les Frasses ».

Ces comptes sont certifiés.

Depuis 1999, l'association publie des comptes propres pour la pension de famille (bilan et comptes de résultat).

Depuis 2001, l'ESI, qui a ouvert en novembre, dispose également de comptes propres.

Les comptes intitulés « La Mie de Pain Refuge » ne sont pas uniquement ceux du refuge. Ils regroupent les comptes des structures « refuge » et « relais social » ainsi que d'autres charges et ressources: celles du siège, celles de la communication de l'association et les dépenses de « Corvisart », local aujourd'hui inoccupé qui a abrité en 1999 et 2000 des ateliers de « remobilisation » de personnes en très grande difficulté d'insertion. Une comptabilité analytique retrace, à l'intérieur des comptes globaux « Mie de Pain Refuge », les comptes de ces différentes sections.

*
* *

Depuis quelques années, l'activité de l'association a considérablement évolué : centrée pendant longtemps sur la réponse aux besoins de base des personnes sans domicile fixe, avec l'aide de bénévoles souvent passés par le « patronage » de l'association USCMB, la Mie de Pain a progressivement élargi son champ à des actions d'insertion et dispose désormais de structures diverses, avec davantage de professionnels. La vocation initiale d'éducation et d'accueil de la jeunesse du quartier s'est estompée, le foyer comme la colonie recevant une population d'origine sociale et géographique différentes. L'ouverture de nouveaux établissements et l'évolution prochaine du relais social vont accélérer cette évolution, à laquelle devra s'adapter le fonctionnement associatif, notamment dans son action de collecte de fonds par appel à la générosité publique.

DEUXIEME PARTIE : LA COLLECTE DES FONDS INSCRITS DANS LE COMPTE D'EMPLOI

2.1 Les appels réguliers à la générosité publique : méthodes, résultats, coûts

2.1.1 Les campagnes

2.1.1.1 L'association mène plusieurs types d'action :

- une campagne télévisée annuelle utilisant un spot tourné en 1998 avec Roger Hanin, qui est un appel aux donateurs pour participer à l'action de l'association en faveur des plus démunis, spot diffusé sur TF1, France 2 et France 3, Canal +, M.6, France 5 et MCV TV.
- une campagne par mailings à partir d'un fichier de donateurs. Cette campagne se déroule en octobre, au moment de l'ouverture du refuge, et elle porte également sur l'aide aux personnes démunies. Un rappel est effectué en février ou mars aux donateurs qui n'ont pas répondu.
- un publipostage au début de l'hiver sur quelques arrondissements de Paris. En 2001, l'association a distribué 190 000 messages sur 4 arrondissements parisiens.
- une campagne spécifique en mai ou juin portant sur l'aide aux vacances des enfants défavorisés à la colonie des « Frasses ».

En 1999 et 2000, l'association a mené une action spécifique nommée « millenium », où elle a proposé de garder des messages inscrits sur un grand livre pendant 50 ans à destination des générations futures en contrepartie d'un don.

Par ailleurs, elle accompagne ces actions de l'envoi aux donateurs, aux bénévoles et à tous ses partenaires d'un journal, « La Mie de Pain », dit également « petit journal », qui informe chacun sur l'évolution des actions et publie le compte d'emploi des ressources de l'association. Ce petit journal comporte un bulletin de soutien à découper avec appel à renvoyer un don à l'association.

Enfin, la Mie de Pain mène des actions de communication plus globales :

. envers la presse, à l'occasion d'événements annuels (l'ouverture du refuge), exceptionnels (l'inauguration de l'Espace Solidarité Insertion ou de la pension de famille) ou pour l'évocation des problèmes de pauvreté (tuberculose, traitement de l'accueil d'urgence...). Elle s'est attachée les services d'une agence de communication pour l'aider dans ces actions.

. à l'égard des notaires. Des représentants de l'association sont présents depuis trois ans au congrès annuel des notaires, dans l'espoir que ceux-ci, sensibles à l'action de l'association, la fassent connaître aux personnes désireuses de faire un don à une association caritative. L'association a en outre rendu les notaires destinataires d'un appel spécifique en 1999.

. à l'égard des donateurs potentiels ou personnes désireuses de s'informer, par l'intermédiaire d'un site internet, qui publie également les comptes d'emploi, mais avec un retard certain (les derniers sont ceux de 1998).

2.1.1.2 L'absence de déclarations préalables des campagnes d'appel à la générosité publique effectuées par mailings

En vertu de la loi du 7 août 1991, les associations qui souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national sont tenues d'en faire la déclaration auprès de la préfecture du département.

L'association a transmis à la mission, qui a demandé à voir copie de ces déclarations, l'accusé de réception des déclarations qu'elle effectue depuis 1998, avec la copie de lettres qui précisent les objectifs des campagnes menées, à savoir « soutenir pécuniairement les actions de solidarité engagées par notre association... auprès des personnes en grande difficulté ». La mission n'a pu disposer des déclarations elles-mêmes et n'a donc pu en vérifier la teneur. Le Directeur Général de l'association lui a précisé que ces déclarations étaient faites uniquement dans le cadre de la campagne télévisée organisée avec l'accord de Roger Hanin et pas dans le cadre des appels effectués par courriers adressés aux donateurs traditionnels ou par publipostage dans certains arrondissements parisiens, l'association considérant que ce type de campagne n'était pas nationale.

L'examen du fichier de donateurs de l'association montre pourtant que, quand bien même l'association n'aurait eu, à l'origine, que des donateurs du quartier, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Il est vrai que, sur les 14 000 donateurs « actifs », c'est-à-dire qui ont fait un don dans les trois dernières années, 9 322 sont parisiens ou habitent la Région Ile de France mais le reste est dispersé dans nombre d'autres départements (70 donateurs dans le Nord, 42 dans le Rhône, 73 en Moselle...).

Il est paradoxal de faire une campagne nationale pour se faire connaître des donateurs de la France entière et de considérer ensuite que le fichier reste, quelles que soient les nouvelles inscriptions, un fichier local.

En tout état de cause, la distinction opérée par l'association ne la dispense pas des obligations définies par la loi puisque, effectuant une campagne nationale pour récolter des dons, elle rentre dans son champ d'application.

Comme l'association publie le « compte d'emplois » des ressources collectées par appel à la générosité publique, ce qui correspond à une autre des obligations imposées par la loi du 07/08/1991, et qu'elle envisage, par ailleurs, d'adhérer au Comité de la charte qui réunit les grandes associations faisant appel à la générosité publique au niveau national, on ne comprend pas bien pourquoi elle se dispense, sauf exception, de cette déclaration manifestement nécessaire, alors qu'elle accepte, au moins dans leur principe, les autres contraintes posées par la loi.

2.1.2 Les dons versés : évolution

2.1.2.1 La difficulté de recouper les chiffres fournis

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (balance comptable)
Refuge	4 180 128	4 827 724 + 15,5 %	5 176 210 + 7,2 %	5 806 262 + 12,2 %	5 786 636 - 0,3 %	5 234 892 - 9,5 %	6 084 548 + 16,2 %
Les Frasses	186 540	198 109 + 6,2 %	181 809 - 8,2 %	395 260 + 117,4 %	510 866 + 29 %	450 185 - 11,9 %	326 506 - 27,5 %
Total	4 366 668	5 025 833	5 358 019	6 201 522	6 297 502	5 685 077	6 411 054

Les chiffres ci-dessus ont été extraits des comptes officiels de la Mie de Pain. Ils ne coïncident pas avec les chiffres extraits du fichier des dons.

Extrait du fichier des dons en Francs

	1999	2000	2001
Total refuge	5 491 345	5 470 796	5 131 347
Total Frasses	530 754	422 075	346 641
Total	6 022 099	5 892 871	5 477 988

La première explication donnée est que tous les dons ne sont pas enregistrés dans le logiciel et notamment pas les dons importants. Certaines différences cependant ne peuvent s'expliquer ainsi (elles sont de sens contraires) et tiennent peut-être à des différences quant à l'exercice pris en compte. Par ailleurs, l'écart paraît certaines années très important, par exemple sur 2001, où, il est vrai, les chiffres figurant dans le tableau ci-dessus sont extraits des balances comptables, les comptes n'étant pas encore validés et votés.

La seconde explication donnée est que les dons sont enregistrés pour un exercice donné en comptabilité mais pas dans le logiciel, en fonction des dates de valeur des chèques : mais les écarts constatés ne sont pas explicables de ce seul fait.

L'explication trouvée par la mission pour l'année 1999 au moins est que les comptes officiels enregistrent sous le label « dons » des dons en nature de nourriture versés au refuge par de grandes surfaces : les comptes détaillés de l'association mentionnent en effet pour 1999 300 000 F de vivres donnés, ce qui peut expliquer l'écart constaté, ces sommes ne figurant bien évidemment pas dans les résultats donnés par le logiciel. Si cette supposition était vérifiée, la pratique qui consiste à additionner des données hétérogènes (dons en espèces et dons en nature) ne serait pas acceptable. L'association n'a pas apporté de réponse sur ce point.

La mission s'interroge également sur le fait que le rapport d'activité 2000 de l'association donne des chiffres encore différents pour 1999 et 2000 (5 133 313 F au total en 1999 en additionnant toutes les rubriques et 4 892 105 F pour 2000). L'association n'a pas apporté de réponse sur ce point.

De plus, dans les balances comptables de « La Mie de Pain Refuge », les dons en espèces sont enregistrés dans deux comptes différents, « dons affectés » et « MD2 » (il s'agit du nom du

logiciel), sans que personne à la Mie de Pain puisse répondre à la question simple de savoir pourquoi et puisse indiquer si réellement certains versements sont affectés. En tout état de cause, cette distinction n'a par la suite aucune utilité, les dons relevant tous du siège dans la comptabilité analytique de « La Mie de Pain Refuge » et étant utilisés indistinctement. L'association n'a pas apporté de réponse sur ce point.

Enfin, dans les comptes de « La Mie de Pain Refuge », il existe une ligne « cotisations », où figure une petite somme (37 399 F en 2000) qui ne correspond pas à cet objet, puisqu'il n'y a pas d'appel de cotisations. Cette somme est en réalité prélevée sur les dons, puis inscrite sous la dénomination « cotisations », ce qui laisse penser à un observateur extérieur que l'association respecte les règles inscrites dans les statuts, ce qui n'est pas le cas. Indépendamment de toute autre considération, cette pratique contribue à fausser les comparaisons.

Il serait utile que l'association :

- . dispose de l'explication précise des écarts entre les comptes votés et les sommes inscrites dans les états qui sortent du logiciel d'enregistrement des dons.
- . s'interroge sur le mode d'inscription des dons. Si certains sont affectés, l'association doit les affecter à l'utilisation demandée. Sinon elle doit les inscrire tous sur la même ligne.
- . s'interdise de prélever sur les dons une somme même limitée inscrite à la ligne « cotisations » et qui induit en erreur.
- . utilise pleinement l'outil de collecte pour disposer de totalisations homogènes, faute de quoi la réflexion sur l'évolution des dons risque de s'égarer.

2.1.2.2 La réflexion sur l'évolution des dons au refuge et à la colonie

Dans ses différents rapports d'activité sur la communication et les appels à générosité publique, l'association insiste sur le fait que le fichier traditionnel de donateurs s'épuise plus qu'il ne se renouvelle : c'est ainsi qu'elle indique dans le projet de rapport d'activité 2001 communiqué à la mission que le nombre des « n'habite pas à l'adresse indiquée » (NPAI) a considérablement augmenté et qu'il y a seulement un entrant pour deux sortants. Les statistiques dont la mission a disposé et qui découlent du fichier des dons ne mentionnent pas le nombre de NPAI. Pour tenter de mesurer l'« usure » annoncée du fichier, la mission n'a pas utilisé la notion de « taux de retour » que l'association calcule (nombre de dons effectués sur le nombre d'envois faits), parce que ce calcul conduit à additionner mailings et envois du « petit journal » qui, en réalité, s'adressent à la même population, et parce que l'association mêle dans certaines statistiques les mailings traditionnels et les envois par la poste « ciblés ». La mission s'est plutôt fondée sur l'évolution des montants en valeur absolue :

Appels à la générosité publique pour le refuge (fichier des dons)

	1999	2000	2001
Nombre de dons par mailings ou journal	11457	10767	10488
Dont nouveaux donateurs	427	816	457
Montant moyen des particuliers	426 F	417 F	431 F
Montant moyen des gros donateurs (entreprise...)	717 F	1154 F	17958 F
Nombre de dons par publipostage	661 pour 160 626 envois	738 pour 32 465 envois	745 pour 190 000 envois
Montant moyen publipostage	322 F	306 F	254 F

L'association devrait, sur le fondement de l'étude de ce tableau (éventuellement prolongé sur une durée plus longue) comme sur l'étude des nouveaux donateurs et des radiations du fichier, réfléchir à sa stratégie en matière d'appel à la générosité publique : il faudrait disposer de données complémentaires et notamment des radiations pour avoir des certitudes sur l'évolution tendancielle du fichier. Il faudrait également disposer d'informations cohérentes sur l'ensemble des donateurs. Au vu du seul fichier, le nombre des dons obtenus par mailings et envois du journal diminue en 2000 et en 2001. Le montant moyen reste identique, à peu de chose près. La situation est différente en 2001, si l'on s'en tient à la lecture des comptes de la balance.

Les données sur le « mécénat » figurant au fichier des dons sont trop erratiques pour être exploitables.

Quant au publipostage, le rendement est faible et surtout il y a peu de fidélisation. En l'occurrence, chaque année, le nombre de créations est important pour ces donateurs, ce qui traduit des dons ponctuels et non renouvelés.

Enfin, il n'est pas certain que les opérations particulières (8 000 envois aux notaires en 1999, opération « millénium » en 1999 également) soient véritablement intéressantes, leur impact s'avérant, selon les données transmises à la mission, faible voire très faible.

La mission n'a pas constaté qu'une véritable réflexion étayée sur l'étude de données précises et complètes était menée à la Mie de Pain au moment de son intervention sur l'exploitation ou l'enrichissement du fichier. En particulier, l'effort fait certaines années auprès des entreprises n'est pas systématiquement approfondi (le club mécénat engagé en 2000 avec l'achat d'un fichier d'entreprises aurait été mis en sommeil en 2001) alors que les résultats tels qu'ils apparaissent dans le fichier paraissent prometteurs.

L'association s'est engagée à procéder, fin 2002, à une analyse fine de son fichier et des tendances à l'œuvre.

Appels pour « Les Frasses » (fichier des dons)

	1999	2000	2001
Nombre de dons	681	526	421
Nouveaux donateurs	9	7	3
Montant moyen des dons	779 F	802 F	823 F

Pour « Les Frasses », la situation est plus claire que pour le refuge. L'augmentation du montant moyen des dons ne suffit pas à contrecarrer ce qui semble une tendance lourde de diminution, après des années où les dons ont atteint des montants spectaculaires. Cette diminution tendancielle, jointe aux réflexions mentionnées ci-dessous sur l'adéquation de l'appel aux dons aux objectifs réellement poursuivis par la colonie de vacances, devrait conduire les responsables de l'association à une réflexion sur l'opportunité de maintenir l'appel aux dons dans ce cadre : compte tenu du fait que les appels « Frasses » et les appels refuge émanent du même fichier, il n'est pas interdit de penser que ce second appel amoindrit la collecte « refuge ».

2.1.3 Le traitement des dons

La gestion des dons est assurée par l'attachée de communication de l'association qui traite des mailings, procède à l'extraction des noms des donateurs pour l'appel « Frasses » et établit les documents sur l'impact des campagnes. C'est la secrétaire de direction de l'association qui ouvre le courrier, enregistre les dons (chèques ou liquide) dans l'application informatique, établit les courriers de réponse aux donateurs (lettre personnalisée aux gros donateurs ou réponse à des demandes d'information), s'assure du versement des chèques dans les comptes de l'association et envoie les reçus destinés à l'administration fiscale.

Le fichier des donateurs a fait l'objet d'une déclaration à la CNIL.

L'examen de la gestion des dons conduit aux remarques suivantes :

2.1.3.1 Le logiciel utilisé n'est pas très ergonomique

Le logiciel utilisé n'est pas très ergonomique : lors de la démonstration faite à la mission, il n'a pas été possible de connaître le nombre total de donateurs inscrits dans le fichier, dont on peut supposer qu'il est de 19 000, en fonction des déclarations des membres de l'association et du nombre des mailings envoyés. On ne peut pas imprimer clairement des données que l'on voit à l'écran : le nombre des donateurs « actifs », c'est-à-dire qui ont fait un don depuis moins de trois ans, est indiqué à 14 000 et la répartition géographique, lisible à l'écran, n'est imprimable que sous la forme d'une carte imprécise, l'importance des nombres étant corrélée à une couleur plus ou moins foncée. Les chiffres figurant dans le document « résultat des campagnes » sont, pour une part, entrés à la main.

2.1.3.2 L'enregistrement des dons

La secrétaire de direction de la Mie de Pain apporte beaucoup de soin à l'enregistrement des dons et au rapprochement bancaire avec les encaissements réalisés. Elle établit elle-même le décompte des chèques pour apporter à la banque un bordereau que celle-ci n'a plus qu'à

vérifier. Elle enregistre d'assez nombreux versements en liquide (5 821 euros en 1999 et 3 520 euros en 2000, soit respectivement 38 179 F et 23 089 F), versés le plus souvent de manière identifiée, parfois de manière anonyme. Quels que soient les risques que présente cette organisation (la secrétaire personnellement n'est pas soupçonnable mais elle ne peut être toujours présente), la mission peut difficilement suggérer, compte tenu de la faiblesse du personnel administratif, d'affecter deux personnes à l'ouverture du courrier ou de ventiler les tâches entre plusieurs personnes, même si, idéalement, ce serait la solution.

2.1.4 Le coût des appels à la générosité publique et de la communication

La Mie de Pain présente un compte d'emplois des ressources tirées de la générosité publique qui mentionne l'ensemble de ses ressources et l'ensemble de ses charges. On suivra donc ici cette méthode en examinant l'ensemble des charges de communication.

Il est utile de préciser que l'association a deux présentations différentes des comptes d'emploi, celle du document figurant dans le rapport du commissaire aux comptes et celle publiée dans le « petit journal » destiné aux donateurs. Ces deux présentations diffèrent sur certains points, qui seront mentionnés dans le cours des analyses du présent rapport.

2.1.4.1 Pour 1998

Le compte d'emploi des ressources tirées de la générosité publique indique pour le seul refuge une somme globale pour l'ensemble des frais d'appel à la générosité publique et de communication de 1 104 640 F. L'examen de cette déclaration appelle les remarques suivantes :

- le compte d'emploi de la colonie des Frasses ne comporte aucun frais de communication. Cette déclaration est évidemment inexacte, ne serait-ce que parce qu'il existe un mailing spécifique pour la colonie. En réalité, ce sont les comptes de « La Mie de Pain Refuge », présentés sous l'intitulé « refuge » dans les comptes d'emploi, qui supportent l'ensemble des frais de communication, y compris ceux de la colonie. Ces comptes « refuge » regroupent en effet non seulement les frais directs imputables au refuge et aux actions de lutte contre la grande pauvreté (salle de jour avant l'ouverture de l'ESI par exemple ou relais social) mais aussi les charges du siège de l'association elle-même, ses frais de direction et ses frais de communication notamment.
- la somme indiquée ci-dessus pour les frais de communication et d'appel à la générosité publique dans les comptes de la « Mie de Pain Refuge » est indiquée telle quelle, sans autre détail, dans le « petit journal » envoyé aux donateurs, ce qui n'est pas conforme à l'arrêté du 30 juillet portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi, qui impose de mentionner les coûts directs d'appel à la générosité publique. Dans les comptes du commissaire aux comptes, elle comporte :

. 82 718 F de traitement des dons correspondant à des frais d'installation et d'entretien du logiciel de dons et aux charges du personnel qui s'en occupe, y compris la formation,

. 235 054 F de mailings,

. 714 557 F de frais d'information et de communication , parmi lesquels figurent la réalisation de documents et brochures, les frais de l'agence de communication à laquelle la Mie de Pain fait appel et des frais de personnel (35 % des charges de l'attachée de communication et 10 % des charges du directeur général),

. 72 311 F de frais de « fêtes », essentiellement la fête de fin d'année avec SDF et bénévoles.

Ces coûts sont vérifiables et la ventilation opérée dans les charges de personnel est plaidable, même si il est regrettable que la comptabilité analytique de l'association utilise une autre ventilation pour répartir les coûts de ce même personnel entre les différentes sections et ne soit pas cohérente avec le compte d'emploi, ce qui jette un doute sur la cohérence de ces choix.

Cependant, certains frais ne sont pas mentionnés dans le compte d'emploi des ressources tirées de la générosité publique, frais que l'on retrouve dans la section analytique « communication » de la comptabilité « Mie de Pain Refuge ». Il s'agit :

- de frais de réception, voyages, fonctionnement du service : 35 727 F

- de frais d'affranchissement du service de communication : 125 471 F

soit au total 161 198 F qui devraient être ajoutés à l'ensemble de frais de communication. Ceux-ci devraient donc être déclarés à hauteur de 1 265 838 F pour le refuge et la colonie. De plus, une part devrait être ventilée sur « Les Frasses », voire sur les autres structures de l'association qui bénéficient aussi de certaines actions de communication générale.

2.1.4.2 Pour 1999

Le compte emploi des ressources collectées du refuge indique une somme de 892 734 F destinée aux charges de collecte et de communication.

Comme pour 1998, « Les Frasses » ne supportent aucune charge, pas plus que les autres structures.

La somme, déclarée globalement dans le « petit journal », recouvre, dans le rapport du commissaire aux comptes :

- 47 067 F de frais de traitement des dons, recouvrant cette année-là uniquement des frais de personnel ; la différence avec la somme inscrite à ce poste l'année précédente s'explique par la non prise en compte en 1999 du contrat de maintenance du logiciel, pourtant toujours à charge,

- 222 963 F de mailings,

- 560 361 F de frais d'information et de communication se décomposant en 155 538 F de publications, 193 038 F d'honoraires pour l'agence de communication de l'association et des

frais de personnel (211 785 F) supérieurs à ceux de l'année précédente (35 % des charges de l'attachée de communication et cette fois 20 % des charges du directeur général),

- 62 343 F de « fêtes ».

La partie « frais d'information et de communication » devrait être complétée de charges inscrites dans la section « communication » de la comptabilité analytique, à hauteur de 259 277 F recouvrant des frais de fonctionnement du service, des frais de congrès et des frais d'affranchissement non pris en compte dans la déclaration. La somme totale des frais de collecte et de communication s'élève donc pour 1999 à 1 152 011 F. Comme l'année précédente, cette somme devrait être ventilée entre les différentes structures de l'association et ne pas être mise à la charge du seul refuge.

2.1.4.3 Pour 2000

Le compte d'emploi des ressources collectées indique une somme de frais de collecte et de communication de 1 610 532 F. se décomposant ainsi dans le rapport du commissaire aux comptes :

- 87 807 F de frais de traitement des dons, des charges d'intérimaire s'ajoutant à la part des charges de la secrétaire et du comptable traditionnellement prises en compte,

- 130 389 F de mailings,

- 36 785 F de « fêtes »,

- 1 355 551 F de frais d'information et de communication, parmi lesquels on retrouve, à la différence des années précédentes, une part des frais de fonctionnement du service de communication (313 880 F, dont les dépenses d'affranchissement), des frais de publications (194 751 F), des frais de personnel (en augmentation, car c'est désormais 40 % du temps du directeur général qui est déclaré comme consacré à la communication) et des honoraires, en augmentation également (475 775 F).

Comme les années précédentes, certains frais, en nombre moins important pour 2000, ne sont pas pris en compte, alors qu'ils devraient l'être, frais complémentaires de fonctionnement du service (14 007 F) et frais de congrès (35 404 F), soit un total à ajouter à la somme déclarée de 49 412 F.

En revanche, l'importance des honoraires déclarés comme relevant de la communication étonne, car les honoraires de l'agence de communication sont inférieurs à la somme déclarée.

Faute d'avoir obtenu des explications (d'une manière générale, la mission n'a pas obtenu d'éclaircissements sur le compte emploi) la mission a recherché de quels honoraires il s'agissait. Les honoraires « rajoutés » sont ceux qui figurent à la section siège et correspondent soit à des honoraires juridiques soit à des honoraires pour l'étude de la restauration du foyer de jeune travailleurs soit à des honoraires intitulés « CAC » pour lesquels la mission n'a pas trouvé de pièces justificatives. Affecter cette somme (260 138 F) à la communication relève soit d'une grande absence de rigueur (d'une manière générale, l'examen des comptes de l'association ne permet pas d'exclure cette hypothèse), soit d'un

souci de soulager, en affichage, les charges du poste « gestion », qui, cette année là, augmentent considérablement (cf infra).

Au total, pour 2000, en procédant aux rectifications nécessaires, les charges de collecte des dons et de communication s'élèvent à 1 399 805 F, ce qui représente une augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente.

2.1.4.4 Appréciation

La mission n'a pu obtenir les explications nécessaires sur les oublis et les erreurs relevés.

Sur le fond, la mission considère que les charges de communication de l'association sont élevées.

Ces charges représentent selon les années entre 6,4 et 7,6 % des emplois totaux hors provisions et dépenses exceptionnelles. Ce pourcentage n'est pas celui qui figure dans les comptes d'emploi, parce que les dépenses de communication y sont sous évaluées et parce que les emplois y sont surévalués par rapport à la réalité (cf partie 3 du présent rapport).

Ce pourcentage correspond, il est vrai, à ce que l'on trouve dans certaines grandes associations, où les frais de communication atteignent même parfois 15 % des emplois. Cependant, la Mie de Pain est une petite association au budget relativement modeste, elle est bien connue de donateurs en règle générale fidélisés et elle ne devrait pas avoir besoin d'engager de telles charges.

La mission s'interroge en particulier sur l'utilité d'avoir recours à une agence de communication et sur la valeur ajoutée que celle-ci apporte.

Depuis 1996, la Mie de Pain a passé, sans appel d'offres, avec la même agence (« Pic et Pic » devenue « Pascal Corbet »), un contrat de relation presse et de relations publiques dont le coût n'a cessé de croître : 60 300 F TTC pour la saison 1996/1997, 102 751 F TTC pour la saison 1997/1998, 139 980 F en 1998/1999 auxquels s'ajoutent 21 105 F pour une opération de recherches d'emplacements publicitaires gratuits et 7 838 F pour une opération à destination des notaires. En 1999/2000, le coût total s'est élevé à 154 452 F, puis 250 000 F en 2000/2001 pour les mêmes opérations, 250 000 F à nouveau en 2001/2002.

La Mie de Pain dispose pourtant d'une chargée de communication à temps partiel, la rédaction de quelques numéros du petit journal ou des appels annuels à la générosité (au contenu toujours un peu semblable) ne doit pas demander un temps très important et les relations presse, à l'occasion d'événements divers comme l'ouverture annuelle du refuge ou la fête de Noël ne semblent pas nécessiter une attachée de presse supplémentaire.

Pour être certaine que le recours à une agence lui est utile et facturée au meilleur prix, l'association devrait faire un point sur les actions de communication réellement menées, sur la communication qui lui paraît adéquate et le cas échéant mettre en concurrence plusieurs agences. Elle s'y est engagée pour 2003 et a résilié pour la fin du 1^{er} trimestre 2003 le contrat qui le liait à l'agence « Pascal Corbet ».

En second lieu, la mission s'interroge sur l'imputation d'un pourcentage croissant du salaire du directeur général sur les frais de communication (40 % en 2000) et sur l'absence de toute

ventilation de tels coûts entre les différents établissements de l'association, le refuge supportant à lui seul des frais de siège qui seraient, en réalité, à partager.

2.2 Les legs

2.2.1 *La tenue des documents relatifs aux legs*

Le cahier des legs, qui devrait permettre de connaître les caractéristiques de tous les legs reçus, leur date d'autorisation et leur affectation, est mal tenu, incomplet, dépourvu dans certains cas de tout renseignement permettant de savoir où en est le legs.

A plusieurs reprises, le Conseil d'administration de l'association évoque ce fait, qui est donc connu. Lors du conseil du 28 juin 2001, le commissaire aux comptes indique qu'il faudrait « travailler à la reconstitution des legs depuis 1984 ». Le cahier remis à la mission semble de fait honnêtement tenu jusqu'au legs 15 (le cahier débute en 1979). Après, il commence à être incomplet pour certains legs, (il manque la date d'acceptation ou d'autorisation préfectorale). A partir de 1997, la date d'autorisation n'est plus mentionnée et le montant parfois en blanc. Le cahier n'est pas complet, certains noms mentionnés dans le rapport du commissaire aux comptes ne s'y retrouvent pas (l'explication étant, selon les responsables, que certains legs sont enregistrés dans le cahier sous le nom d'épouse et dans la comptabilité sous le nom patronymique mais la réalité est plus compliquée puisque dans un cas au moins un legs ne figure sous aucun des deux noms). D'autres figurent sur une feuille volante glissée dans le cahier.

Devant ce constat, la mission a demandé que le travail de remise à jour du cahier soit entrepris. Ce travail n'a pas été engagé avant la fin des investigations.

La mission a dépouillé 7 dossiers, qui étaient correctement suivis et avaient été enregistrés à bonne date en comptabilité. Cependant, la mission dispose d'un relevé plus complet du commissaire aux comptes en date du 31/12/2000 qui a examiné les dossiers de legs du numéro 33 au numéro 60 : les observations sont sévères pour certains legs. Ainsi, la ligne du legs 33 est « en blanc » (n'est mentionné que le nom du donateur), le dossier du legs 35 ne comporte pas de montant ni de date d'encaissement, le dossier 36 est incomplet, les legs 44, 51 et 54 sont en blanc, (figure seulement le nom du donateur, le dossier 54 étant noté « rien dans le dossier concernant le montant ou les autorisations »), le dossier 57 est incomplet, le dossier 58 est incomplet (legs encaissé mais pas d'autorisation au dossier) et le dossier 60 « ne comporte pas les pièces permettant de connaître l'origine de la difficulté pour déterminer le montant du legs et l'encaisser ». La conclusion du commissaire aux comptes, « manque de formalisme dans le suivi » ne peut donc qu'être reprise car l'association reconnaît n'avoir pas fait l'effort de traiter ce point qui est, pourtant, simple, alors même qu'elle disposait des alertes lui permettant de mesurer la nécessité d'un suivi correct des dossiers.

L'association s'est engagée à effectuer le travail nécessaire « dans les prochains mois ».

2.2.2 *L'affectation des legs*

On trouve les legs dans les comptes suivants :

- le compte de bilan 102 510, sur lequel transitent certains legs avant d'être versés au compte de résultat. En 2001, on peut identifier tous les legs qui s'y trouvent mais il s'y trouve également, depuis une date antérieure à 1997, un solde non identifié de 441 066 F qui n'est pas affecté et reste en souffrance, sans que l'explication de cette somme ait pu être fournie.

- le compte de tiers 467 500, sur lequel transitent également certains legs enregistrés en attente d'autorisation. Tous les legs présents sur ce compte peuvent être identifiés, même si l'un d'entre eux est noté simplement « X », et se retrouve ensuite au compte de résultat sous l'intitulé tout aussi peu explicite « donation définitive ».

- le compte 771300, dans les ressources du compte de résultat, enregistre les legs directement ou après passage dans le compte de bilan. Pour les années étudiées (1998, 1999 et 2000) le montant était le suivant :

	1998	1999	2000
Legs	1 160 426 F	506 482 F	1 997 095 F

Ce circuit des legs, auquel la mission n'a pas vu d'exception, soulève des interrogations.

En effet, pour la quasi-totalité des cas, les legs sont affectés, soit par le légataire lui-même, soit par le Conseil d'administration lorsqu'il décide d'accepter le legs. Cette affectation est, par la suite, mentionnée dans l'arrêté préfectoral autorisant le versement du legs. Dans la plupart des cas, depuis quelques années, cette affectation est assez imprécise, puisqu'elle indique « développement des projets de l'association ». Cette affectation renvoie cependant clairement à des investissements et pas à du fonctionnement ou, en tout cas, pas à des dépenses courantes. Parfois, l'affectation est plus précise, c'est le cas pour le legs « X » évoqué ci-dessus, où la donatrice a affecté sa donation à la création d'une salle de jour. Or, le versement de tous les legs au compte de résultat de « La Mie de Pain Refuge », où leur montant se trouve confondu avec les recettes courantes annuelles de l'association, ne permet pas de considérer que le legs a été affecté et que son utilisation a répondu à la décision du conseil d'administration ou à la volonté des donateurs. Certes, certaines années, le legs a contribué au résultat excédentaire finalement affecté soit à des projets, soit au report à nouveau, lequel a été ensuite utilisé, avec d'autres ressources, pour le développement de l'association. Mais on pourrait tout aussi bien considérer que le legs a alors contribué à alimenter les réserves et donc les placements, ce qui n'est pas l'objectif poursuivi.

Soit l'association considère que la procédure d'affectation des legs à des projets d'investissement est trop lourde, et dans ce cas, le conseil doit simplement indiquer que le legs servira aux dépenses courantes de lutte contre la pauvreté (il doit néanmoins, même dans ce cas, respecter la volonté des donateurs si elle s'est exprimée), soit l'association continue à affecter les legs à des projets et alors elle doit y veiller.

L'association, en réponse aux observations de la mission, a indiqué avoir régularisé l'affectation des legs au 31 décembre 2001. Cependant, les comptes des exercices antérieurs à cette date sont arrêtés et non modifiables. L'association ne peut donc prendre un engagement sur ce point que pour 2002, lors de l'arrêt des comptes, et pour l'avenir.

TROISIEME PARTIE : L'EXAMEN DU COMPTE D'EMPLOIS ET DE LA CONFORMITE DES DEPENSES AUX OBJECTIFS POURSUIVIS DANS LES APPELS A LA GENEROSITE PUBLIQUE

3.1 Le compte d'emploi de la colonie de vacances « Les Frasses »

3.1.1 L'examen de la conformité des dépenses engagées aux objectifs figurant dans les textes d'appel à la générosité publique

L'association organise, à partir du même fichier de donateurs utilisé pour le refuge mais en sélectionnant certains donateurs, un appel à la générosité pour sa colonie « Les Frasses ». A ce titre, la colonie a recueilli 395 260 F en 1998, 510 866 F en 1999, 450 185 F en 2000 et 326 506 F en 2001.

Les lettres d'envoi aux donateurs sollicités invoquent l'aide aux départ en vacances des enfants défavorisés, qui ne pourraient partir en vacances sans cette contribution.

Ainsi, l'appel de juin 2001 écrit : « Grâce à vos dons, plus de 200 jeunes gens et filles... ont connu le plaisir simple de quitter leur domicile [...]. Sans votre geste, ils seraient restés à Paris et dans sa périphérie [...]. Notre œuvre de fraternité consiste à prévenir les conséquences d'une jeunesse sans joie et sans espoir ». L'appel de juin 2000 est très semblable : « Que dire alors lorsque les statistiques officielles annoncent que sur dix enfants, près de quatre ne partent pas ? » Le texte de l'appel à générosité publique laisse donc clairement entendre que la colonie utilise les dons à financer les vacances d'enfants et adolescents qui, sinon, ne partiraient pas.

La réalité est plus complexe : les tarifs de la colonie de vacances transmis à la mission ne sont pas excessivement élevés (en 2001, 587 euros pour 15 jours en hiver ou au printemps, soit 3 850 F) mais ils ne sont pas modulés en fonction des ressources des familles et la colonie ne soumet pas les séjours à condition de ressources. Si des familles modestes voire démunies y inscrivent leurs enfants (et la mission n'a pas de doute là dessus), c'est, comme partout, l'aide de la CAF ou celle d'organismes d'aide (secours catholique...) qui le leur permet, en prenant en charge tout ou partie des frais de séjour. De même, si la colonie accueille des enfants d'IME ou de l'aide sociale à l'enfance, ce sont ces institutions, financées sur fonds publics, qui prennent en charge le coût de ces séjours, tout comme c'est le refuge, et non la colonie, qui prend en charge les séjours de rupture des SDF. Rien n'interdit aux familles plus aisées de s'inscrire et de bénéficier des tarifs raisonnables de la colonie.

Il existe cependant, dans les comptes de la colonie, un compte, le compte 656 200 « action sociale », qui recouvre des réductions en faveur des usagers. Celles-ci ne sont pas annoncées lorsque l'on demande les tarifs de la colonie, l'association indiquant « ne pas vouloir stigmatiser la colonie » en faisant une colonie « cas sociaux » et préférant accorder une aide « en fonction des difficultés ». Le montant de ces dépenses de réduction (entre 50 000 et 90 000 F selon les années sur un compte d'exploitation de la colonie d'environ 1 000 000 F

voire davantage) ne permet pas de considérer que la colonie consacre elle-même des financements importants à l'accueil des enfants défavorisés. De plus, ce compte comporte quelques réductions (50 % sur les tarifs annoncés) destinées au personnel de la Mie de Pain et des remises dont la plupart semblent négociées au cas par cas, ce qui ne correspond pas à la mise en œuvre d'une politique systématique et contrôlée.

Les emplois réels des dons ne sont donc pas, pour leur plus grande part, conformes aux objectifs déclarés, à l'exception d'une somme réduite dont les règles d'utilisation (plafond de ressources...) ne sont pas publiées.

Les responsables de l'association, interrogés sur cette question, ont indiqué que les dons contribuaient à faire baisser le prix global des séjours et que de ce fait on pouvait considérer qu'ils aidaient les familles modestes à faire partir leurs enfants.

En termes économiques et comptables, l'argument est exact : compte tenu de ses charges et d'une activité plutôt réduite, les recettes liées aux dons permettent à la colonie de s'équilibrer ou à peu près (certaines années, elle a besoin d'une subvention complémentaire) et lui permettent donc une tarification qui n'est pas excessive. Mais ce raisonnement, outre qu'il renvoie à des débats sans vraie réponse sur le niveau de tarifs qui serait « social » par rapport à un tarif normal, est bien loin du ton des appels à la générosité publique. Il ne serait recevable que si une telle explication était clairement portée à la connaissance des donateurs, en amont du don, lors de l'appel, et en aval, lors de la présentation du compte d'emploi. De plus, la logique imposerait alors que l'association sélectionne son public en fonction de critères sociaux, ce qu'elle ne fait pas.

Le compte d'emploi des ressources collectées ne comporte sur ces faits aucune précision.

Parmi les emplois, l'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi impose de faire des ventilations dans l'ensemble des dépenses opérationnelles ou missions sociales en distinguant les types d'action et en distinguant les achats de biens et services et distributions directes de secours et subventions.

La Mie de Pain aurait donc dû opérer des distinctions dans l'ensemble des dépenses opérationnelles de la colonie et, notamment, clairement identifier les dépenses engagées par la colonie pour aider directement les familles en difficulté des dépenses engagées pour faire fonctionner une structure ouverte à tous contre paiement, quitte à préciser que les dons étaient globalement utilisés pour baisser les tarifs, de manière à permettre l'accès à une clientèle plutôt modeste.

En déclarant en 1998, 1999 et 2000, dans son compte d'emploi, sans autres précisions, sous l'intitulé global « missions sociales », l'essentiel de ses charges, sans ventilation aucune permettant de distinguer quelle est la part des charges consacrées à la mission de prise en charge des enfants défavorisés au nom de laquelle l'appel à générosité publique a eu lieu, l'association laisse entendre qu'elle consacre à cette mission la quasi totalité de son budget (les « missions sociales » déclarées atteignent 697 302 F en 1998, 887 533 F en 1999 et 1 013 006 en 2000) et en tout cas une somme largement supérieure aux dons qu'elle reçoit. A l'évidence, cela ne correspond pas à la réalité. La colonie ne devrait donc faire appel à la générosité publique qu'en expliquant clairement son fonctionnement.

3.1.2 L'examen des chiffres figurant au compte d'emploi de la colonie

L'arrêté du 30 juillet 1993 fixe les modalités de présentation de ce compte : présentation de l'ensemble des produits (dons, legs...), présentation des emplois en distinguant :

- les dépenses opérationnelles ou « missions sociales », qui elles-mêmes doivent être ventilées par type d'actions et distinguer les achats de biens et de services d'un côté, la distribution directe de secours et de subventions de l'autre ;

- les coûts directs d'appel à la générosité publique,
- les frais de fonctionnement de l'organisme,
- les ressources restant à affecter.

La Mie de Pain a choisi de ne pas élaborer un compte d'emploi des ressources collectées auprès de la générosité publique strictement limité à cet objet mais de retracer dans son compte d'emploi la totalité de ses ressources et la totalité de ses emplois, ce qui fait ressembler le compte d'emploi à un compte de résultat ordinaire. Cette possibilité existe et a le mérite de la simplicité.

Comme cela a été indiqué, l'association, pour « Les Frasses » comme d'ailleurs pour le refuge, publie deux comptes d'emploi, presque semblables mais pas exactement identiques : le premier figure dans les comptes tels qu'ils sont arrêtés dans le rapport du commissaire aux comptes. Le deuxième est celui qui est publié dans le petit journal envoyé notamment aux donateurs. Les deux comptes seront donc examinés parallèlement ci-dessous, du moins pour mentionner les différences qui les séparent.

Sur 1998, 1999 et 2000, le compte d'emplois de la colonie des Frasses mentionne correctement ses ressources.

Cependant, en ce qui concerne les emplois, il ne déclare, comme cela a été mentionné supra, aucun frais en matière d'appel à la générosité publique (il est vrai que stricto sensu, la colonie ne supporte rien, puisque le salaire de la personne qui s'en occupe est payé par « La Mie de Pain Refuge ») ni aucun frais de personnel de gestion, ce qui ne correspond pas à la réalité (mais il est exact également que c'est la même personne de « La Mie de Pain Refuge » qui s'occupe des inscriptions et du recouvrement). Le compte déclare en 1998 seulement 77 154 F comme dépenses de gestion, en 1999 84 656 F et en 2000 75 845 F. Cette ventilation n'appelle pas d'observations en tant que telle, sous réserve du point ci-après.

Le point essentiel recoupe la critique de principe émise supra : le « petit journal » qui publie les comptes d'emploi de l'association indique les pourcentages respectifs des « missions sociales », « frais de communication », « personnel de gestion », « frais de gestion » de la colonie en 1998 et 1999. On y lit que les missions sociales ont atteint 88,7 % en 1998 et dépassé 90 % en 1999, les sommes indiquées étant bien supérieures aux dons qu'elle reçoit. A l'évidence, cela ne correspond pas à la réalité.

En 1998 et en 1999, la colonie de vacances des Frasses a réalisé un excédent de fonctionnement, de 185 207 F pour le premier de ces deux exercices et de 288 263 F pour le second. Cet excédent apparaît clairement dans le compte de résultat présenté par le commissaire aux comptes. Il disparaît dans le « petit journal », où les excédents de l'ensemble des structures gérées par la Mie de Pain sont globalisés sous une ligne « affectations aux

projets en cours, pension de famille, ESI... ». En ce qui concerne les excédents de la colonie, cette affirmation est fausse. Dans les comptes, les excédents de la colonie vont à son report à nouveau, ce qui est d'ailleurs conforme aux statuts de l'association, et ne viennent pas alimenter les autres projets associatifs.

Enfin (le constat vaut pour l'ensemble des comptes d'emplois que l'association publie), la loi n'est pas respectée dans son intégralité puisque les textes prévoient des annexes obligatoires du compte d'emplois :

- une note présentant les modalités de répartition du financement des emplois entre les ressources collectées auprès du public et les autres produits de l'organisme ou présentant le compte d'emplois dans la totalité des ressources et des emplois de l'organisme. Cette note est essentielle pour assurer la bonne information des donateurs, assurer la transparence de comptes nécessairement difficiles à déchiffrer et garantir l'affectation des dons aux missions sociales. Si cette note avait été rédigée pour les Frasses, elle aurait conduit à mettre en lumière la distorsion entre l'importance des dons recueillis et les sommes effectivement consacrées à l'aide aux enfants défavorisés.

- des annexes à renseigner s'il y a lieu : pour la colonie, aurait dû être indiquée la valeur des immobilisations et des titres de placement.

Enfin, le compte d'emplois doit être déposé, muni de la signature du président, du trésorier et du commissaire aux comptes, au siège de l'association et mis à disposition de qui le demande. Pour la Mie de Pain, le compte est publié dans le petit journal, ce qui, si l'on fait abstraction du fait que les rubriques obligatoires ne sont pas utilisées, respecte d'une manière formelle le droit à l'information des donateurs. Cependant, les formalités indiquées (signature et dépôt au siège) ne sont pas respectées : si elles l'avaient été, elles auraient rendu moins aisées les petites distorsions de présentation constatées entre les comptes du commissaire aux comptes et les publications.

En réponse à ces observations, l'association indique qu'elle envoie les comptes à tout donateur qui en fait la demande. Cette réponse, qui renvoie des particuliers à des documents techniques beaucoup plus difficiles d'accès que les annexes prévues par les textes, n'est pas admissible.

3.2 Le compte d'emploi du refuge

Comme pour la colonie, l'association a choisi de publier un compte d'emploi pour le refuge en reprenant l'intégralité de ses charges et de ses recettes, ce qui, dans le principe, n'est pas critiquable.

3.2.1 *La confusion entre les comptes du refuge et les comptes du siège de l'association.*

Pour permettre de comprendre une des critiques que la mission est amenée à formuler sur le compte d'emploi du refuge, il faut rappeler que les statuts de l'association obligent à élaborer une comptabilité distincte par établissements.

En théorie, ce principe semble appliqué puisque des comptes distincts sont produits, les trois années considérées, pour les trois structures gérées par l'association, refuge, foyer de jeunes travailleurs et colonie.

Cependant, pour qu'un dispositif de comptabilité distincte entre « établissements » soit effectif, il est nécessaire, non seulement d'affecter strictement chaque dépense et chaque recette à la structure qui l'a générée, mais aussi de répartir entre les établissements, dans la clarté, les dépenses communes. Le plus simple est alors de créer, dans la comptabilité, une entité « siège » commune à l'ensemble des structures et d'en répartir les dépenses, en fin d'exercice, entre les entités gérées, selon une clef de répartition qui tient compte de leur poids respectif.

Or, l'association « Les Œuvres de la Mie de pain » n'a pas de comptabilité « siège » clairement identifiable qui couvrirait les dépenses mises en commun entre les différentes structures. Les comptes globaux de l'association ne sont que la compilation des comptes des diverses structures. Pour autant que l'on puisse identifier une activité « siège », elle se retrouve dans les comptes de la structure « Mie de pain Refuge », qui, dans le compte d'emploi, sont présentés simplement sous l'intitulé « refuge ».

De ce fait, le compte d'emploi présenté pour le refuge comprend :

- l'ensemble des dépenses communes aux trois structures de l'association: direction, communication, fonctionnement associatif (coût du service administratif et financier pour l'essentiel, frais de réception et déplacements engagés par le siège...), dépenses qui ne donnent lieu à aucun remboursement des autres établissements.
- les subventions versées aux structures déficitaires, 57 905 F pour la colonie en 2000, 55 473 F pour le FJT en 1999, 50 763 F en 2000 pour le FJT à nouveau.

Les comptes du refuge ne subventionnent pas directement les activités de l'union sportive (USCMB) que l'association de la Mie de Pain héberge dans ses locaux, mais, en l'absence de convention financière, toutes les charges ne sont pas facturées, et la Mie de pain (c'est-à-dire, en l'occurrence, le refuge) supporte l'intégralité des charges liées au patrimoine, ce qui dans la pratique correspond à une subvention.

Les comptes en passe d'être arrêtés sur 2001 et surtout les comptes prévisionnels de 2002 dont la mission a eu connaissance montrent que cette pratique de subvention des autres établissements a tendance à s'amplifier, le niveau devenant plus élevé : il est ainsi prévu 131 286 euros (861 179 F) de subvention du refuge pour équilibrer les comptes du FJT en 2001.

- le refuge supporte aussi le poids de comptes de liaison rarement soldés, comme celui avec l'union sportive, qui atteint fin 2000 357 006 F : en théorie, la dette est constatée et donc remboursable ; en pratique, elle n'est pas réclamée.
- les provisions pour travaux du foyer de jeunes travailleurs, inscrits dans les comptes « Refuge » à hauteur de 3 000 000 MF : la réhabilitation du foyer de jeunes travailleurs est décidée et le foyer n'a pas les réserves financières lui permettant d'assumer la part qui ne sera pas subventionnée par les pouvoirs publics. La structure « Mie de Pain Refuge » a donc pris ces provisions à sa charge.

- des transferts en faveur de l'ESI et de la pension de famille, en cours de construction dans les années considérées : l'ESI peut être considéré comme relevant de la lutte contre la grande pauvreté et peut donc être assimilé au refuge. La situation est moins claire pour la pension de famille, dont une partie des places est réservée à des personnes qui ont un passé d'errance, mais qui abrite également une résidence sociale dont les places sont réservées à des personnes aptes, dans un délai court, à revenir dans un logement ordinaire. La situation économique de ces personnes n'est pas identique à celle de SDF. Le refuge a supporté fin 2001 3 131 801 F pour la pension de famille sans que l'on puisse, compte tenu de la vocation particulière de cette structure, distinguer les financements qui concernent des populations en situation de grande précarité et des populations en voie d'insertion professionnelle appelées à mener une vie ordinaire prochainement. De plus, la pension a fin 2001 une dette envers le refuge de 9 613 960 F dont il est très improbable qu'elle puisse l'apurer.

L'ensemble de ces transferts et financements extérieurs à la stricte mission du refuge soulève des interrogations. En effet, l'ensemble des appels à la générosité publique lancés pour le refuge insistent sur l'assurance que les sommes recueillies sont destinées aux sans abris : c'est d'abord le cas des mailings, qui évoquent « les personnes à la rue », les sans domicile fixe et les sans-abri, les repas et l'hébergement offerts pendant l'hiver et insistent particulièrement sur l'errance et le froid. Le mailing de février 2002 s'intitule d'ailleurs « Urgence hivernale 2001-2002 » et indique « un réel état d'urgence » lié à la distribution de repas au refuge. C'est le cas du « petit journal qui écrivait en décembre 2000 et en décembre 2001, en présentant les comptes d'emploi pour 1999 et 2000, que « les dons et legs vont exclusivement aux actions entreprises pour venir en aide personnes aux sans domicile fixe et sans abri ». C'est le cas, enfin, des lettres adressées aux gros donateurs (« vos subventions seront utilisées en priorité pour les actions que nous menons auprès des populations victimes de l'errance ») ou du texte qui figurent sur les reçus fiscaux (« assistance morale et matérielle à toute personne démunie de ressources suffisantes, fourniture de repas gratuits, refuge d'urgence »).

Dans ces conditions, le compte emploi du refuge devrait distinguer clairement les actions, modestes ou coûteuses, qui portent sur d'autres objets que l'urgence, afin de démontrer que les dons ne servent pas à financer autre chose que l'aide aux plus démunis, voire les repas et hébergements puisque les appels, même s'ils évoquent parfois d'autres actions, insistent particulièrement sur la réponse apportée aux besoins de base. Cette clarification n'est jamais faite et il n'est pas précisé que l'entité présentée comme le refuge comprend d'autres objets. Ce que représentent précisément les réalisations comme la pension de famille et la résidence sociale n'est pas non plus expliqué à l'occasion des appels aux dons.

La question a été posée aux administrateurs de l'association de l'utilisation des dons à des fins inscrites dans les statuts de l'association mais étrangères à l'urgence, qu'il s'agisse des dons de l'année ou des réserves importantes que l'appel aux dons a permis à l'association de constituer dans les années passées. Les administrateurs rencontrés par la mission ont indiqué, en toute bonne foi, que l'association a toujours pensé disposer de ce droit, même si, à la réflexion, ils reconnaissent parfois que la question n'est pas sans fondement.

L'argument qu'ils mettent en avant pour justifier ces pratiques est que les donateurs de « La Mie de Pain » ne sont pas une foule anonyme, qu'il s'agit de personnes originaires du quartier, qui connaissent l'association, savent qu'elle a de multiples objectifs, qu'elle est liée à une association sportive, qu'elle gère un foyer de jeunes travailleurs... et que ces donateurs

versent à l'association et non pas au refuge, ce qui permet à celle-ci d'affecter les sommes recueillies comme elle l'entend, dès lors qu'elle respecte ses objectifs statutaires.

Comme on l'a vu, les donateurs ne sont plus vraiment tous « du quartier » et leur éloignement rend peu probable la connaissance suivie des actions de l'association. Ceux des donateurs qui se sont éloignés en province ont sans doute gardé de l'association une image qui n'est plus exacte aujourd'hui : de même, la clientèle de l'union sportive a évolué, celle du FJT et de la colonie aussi. Les nouveaux donateurs attirés par le spot de Roger Hanin sont sans doute encore moins au courant de la diversité des actions de l'association. Dans ces conditions, c'est l'information qui leur est transmise par le spot ou la lettre d'appel à leur générosité qui est à l'origine de leur geste, et cette lettre n'évoque que l'accueil d'urgence et la lutte contre la misère. L'association se devrait donc de respecter scrupuleusement leur intention. Si elle souhaite utiliser les dons de manière plus diverse, elle doit l'annoncer.

La mission est dans l'incapacité d'indiquer quelle est la part des dons qui ne sont pas utilisés à la lutte contre la grande pauvreté. Il faudrait pour y parvenir procéder à une opération de reconstruction des comptes associatifs et ventiler correctement certaines dépenses entre les différentes structures. Il faudrait tenir compte du fait que l'association reçoit une subvention de l'Etat qui couvre la plus grande part, voire la quasi-totalité, des coûts de l'accueil d'urgence. Il faudrait aussi prendre en compte le fait que l'association n'utilise pas nécessairement les dons de l'année pour les transferts auxquels elle procède, mais ses réserves, constituées par les excédents de dons ou de subventions des années précédentes (réserves qui sont importantes puisque les valeurs mobilières détenues par l'association atteignent 27 MF au 31/12/1999 et près de 18 MF au 31/12/2000). Il faudrait enfin faire la part, dans les investissements financés, de ce qui relève des mêmes objectifs que le refuge et de ce qui relève d'objectifs moins proches voire différents. Pour le futur, l'association doit travailler à établir des conditions de meilleure transparence. Pour le passé, ce qui est en cause est moins une estimation quantitative qu'un débat de principe.

3.2.2 Examen du compte d'emploi du refuge pour 1998

3.2.2.1 Les ressources

L'examen des ressources du compte d'emploi du refuge pour 1998 donne lieu aux remarques suivantes :

- les rubriques obligatoires figurant dans l'arrêté du 30 juillet 1993 sont respectées dans le rapport du commissaire aux comptes, tandis que dans le petit journal, les dons, legs, manifestations sont globalisés dans une seule ligne, qui regroupe aussi les contributions en nature, ce qui est contraire aux exigences de clarté posées par les textes.
- dans le compte d'emploi du refuge, le total des ressources déclarées atteint 23 114 558 F, alors que, dans les comptes votés de la « Mie de Pain Refuge », les ressources atteignent 21 344 559 MF.

La différence correspond à la prise en compte d'un legs à hauteur de 1 770 000 F inscrit dans les ressources au motif que ce legs était en instance d'affectation.

Ce legs n'a pourtant été intégré aux comptes de résultat qu'en 2000 et n'a donc pas été, en 1998, consacré aux « missions sociales ». Or, il est de bon sens, pour ne pas induire les donateurs en erreur, de ne comptabiliser en emplois que l'utilisation effective des ressources une année donnée et non pas leur utilisation projetée, ce qui fausse l'appréciation sur l'ampleur des missions sociales comme sur la part respective des sommes issues de l'appel à la générosité publique et des autres ressources. De plus, de ce fait, les pourcentages indiqués pour mesurer le poids des différentes dépenses sont faux. L'association n'aurait dû mentionner que les seuls décaissements de l'année.

- de plus, les ressources comprennent les contributions volontaires à titre gratuit qui n'ont pas vocation à entrer dans le compte d'emploi, pour éviter que ne soient additionnées des ressources dont le mode d'estimation est très différent des ressources en espèces. Ces contributions peuvent faire l'objet d'une évaluation en annexe du compte d'emploi. Or, en 1998 comme d'ailleurs en 1999, l'association fait figurer ces contributions de bénévoles dans ses ressources.

- dans les ressources, 37 000 F sont inscrits en « cotisations ». Comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas de cotisations dans l'association et cette somme a été prélevée sur les dons.

- la nature des ressources indiquées au compte d'emploi est parfois opaque.

En 1998, la rubrique « dons » est correctement renseignée et le montant indiqué correspond à celui qui figure dans la comptabilité, à savoir 5 806 262 F.

Cependant, à cette même période, il existe dans le compte d'emploi du commissaire aux comptes une rubrique simplement intitulée « autres », qui atteint 1 746 601 en 1998, 777 516 F en 1999, 1 574 658 F en 2000. Aucune explication n'est apportée. Or, précisément parce que le compte est destiné à améliorer l'information des donateurs, il importe qu'il soit le plus explicite possible sur les ressources de l'association. De plus, l'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi indique que, pour les organismes qui sont soumis à des obligations comptables, les différentes rubriques devront être renseignées selon les rubriques de leur plan comptable, précisément pour éviter aux donateurs qui souhaiteraient comprendre les comptes de se livrer à un jeu de piste difficile. En l'occurrence, cette somme « autres » est un regroupement de diverses recettes d'origine très différente, puisque l'on y trouve, en 1999 et 2000, les remboursements dus pour l'emploi des CES, et, en 1998, en plus, quelques produits de gestion courante et une somme non négligeable (522 504 F) correspondant à la production d'immobilisations pour la pension de famille. Il aurait été souhaitable d'indiquer en clair le sens de ces ressources et, de ce fait, d'éclairer la signification de certains emplois, pas nécessairement connue des lecteurs du compte emploi.

La présentation des comptes effectuée dans le « petit journal » envoyé aux donateurs, qui diffère de la présentation du document du commissaire aux comptes, est encore moins satisfaisante.

La rubrique « autres produits » globalise les produits financiers, qui ne sont ainsi pas connus des donateurs (il s'agit là encore d'une rubrique obligatoire), les reprises sur provisions et toutes les charges déjà globalisées dans le document du commissaire aux comptes. Cette rubrique devient alors tout à fait opaque.

Interrogés sur cette présentation, les responsables de la Mie de Pain ont indiqué que la présentation du compte d'emploi leur paraissait déjà compliquée et qu'ils ne souhaitent pas l'alourdir. De fait, le choix de présenter dans un unique document le compte d'emploi du refuge, celui du FJT, qui ne fait pas appel à la générosité publique et dont les comptes sont indiqués à titre informatif, et celui de la colonie rend difficile la lecture. Les comptes des différentes entités sont présentés dans le « petit journal » de manière entremêlée et peu lisible. L'association devrait engager une réflexion sur la clarté des documents présentés et la place qui doit leur être consacrée, en notant que l'agrégation des chiffres ne doit pas conduire, en pratique, à la dissimulation de certaines données, d'autant plus que, en contradiction avec les textes, la publication des comptes ne s'accompagne pas des annexes obligatoires qui seraient de nature à en éclairer la lecture.

3.2.2.2 *Les emplois*

L'examen des emplois déclarés dans le compte d'emploi du refuge pour 1998 donne lieu aux remarques suivantes :

- les emplois sont équilibrés par rapport aux ressources et le montant du legs mentionné ci-dessus est donc affecté aux « missions sociales » de 1998, ce qui ne correspond pas davantage à l'activité de l'association. Il en est de même des contributions en nature.
- les rubriques concernant les coûts de communication et d'appel à la générosité publique ont été examinées dans la deuxième partie du présent rapport. Les remarques faites sur l'insuffisante prise en compte de certaines charges ne seront rappelées ici que pour mémoire.

Le débat essentiel en ce qui concerne les emplois du compte d'emploi concerne la ventilation des charges entre les frais de fonctionnement de l'organisme et les dépenses opérationnelles ou missions sociales. C'est cette ventilation qui est en effet de nature à inquiéter ou à rassurer les donateurs. En indiquant, sur un total gonflé, que 81 % des emplois sont consacrés aux missions sociales et environ 12 % à la gestion (ces pourcentages restent quasiment identiques en 1999 et 2000), l'association rassure plutôt les donateurs quant à l'utilisation des dons pour les personnes SDF.

Or, la mission considère que les sommes déclarées comme consacrées à la gestion sont nettement sous-estimées, les dépenses consacrées aux missions sociales étant gonflées d'autant.

Il faut tout d'abord indiquer les principes de ventilation que la mission a cru comprendre.

Dans le compte d'emploi, la ventilation opérée entre le fonctionnement et les missions sociales obéit à la logique suivante : les dépenses générées directement par le refuge ou par les autres pôles d'activité (Corvisart, par exemple), relèvent de « missions sociales », et seules les autres dépenses relèvent du fonctionnement. Ainsi les dépenses d'électricité ou de chauffage sont ventilées entre « missions sociales » (l'essentiel, destiné au refuge et aux locaux d'accueil) et le « fonctionnement » (le résiduel, pour les bureaux administratifs). On retrouve ainsi dans « missions sociales » les dépenses de matériel, la plus grosse part des coûts de fluides et des produits d'entretien, la totalité des frais d'essence, 97 % des dépenses

d'assurances, pour les locaux comme pour les automobiles, et les charges de propriété du local de Corvisart.

En matière de ventilation des frais de personnel, le même principe s'applique : tous les salaires des personnes qui travaillent pour le refuge, à la salle de jour ou au relais social, y compris l'économe, les CES, les cuisiniers ou les ouvriers d'entretien, sont intégrés dans « missions sociales ».

Au delà de cette première logique, une seconde, encore beaucoup plus large, s'applique : ainsi sont inscrites dans les missions sociales pour 35 %, le salaire de la personne chargée de la gestion des bénévoles, pour 50 % en 1998 celui du Directeur Général et, d'une manière peut-être encore plus discutable, pour 100 %, celui du responsable des travaux de la pension de famille et de l'ESI. Y sont inscrites aussi des sommes qui ont sans doute été générées par une bonne prise en compte des intérêts de l'accueil d'urgence mais pour qui n'ont pas de lien direct avec l'accueil : figure en 1998 dans « missions sociales » une très grande part de la formation du personnel, une grande part des honoraires payés par la Mie de Pain soit 426 789 F en 1998 sur 564 628 F d'honoraires, sans que l'on puisse savoir clarifier (la ventilation ne « tombe pas rond ») si cette somme recouvre des honoraires médicaux (à inscrire dans « missions sociales »), des honoraires juridiques, ceux liés à l'investissement « pension de famille » ou les honoraires du cabinet conseil qui a aidé l'association à rédiger sa demande de subvention auprès du Fonds Social Européen (honoraires qui n'ont pas à y figurer).

On en arrive donc à une conception extensive des « missions sociales ».

Cette ventilation soulève des interrogations.

La mission considère que, s'agissant d'un organisme d'accueil, il est difficile de distinguer, en l'absence de « mode d'emploi » clairement précisé par les textes, les dépenses de fonctionnement et les dépenses à affecter aux « missions sociales », puisque, précisément, la mission sociale consiste ici à « faire fonctionner » un dispositif d'accueil. Il n'est donc pas choquant de trouver dans les missions sociales des coûts, comme ceux du petit matériel de cuisine, la blanchisserie ou le gardiennage, qui, ailleurs, dans une autre association, seraient à mettre dans le fonctionnement. Les frais de fonctionnement directs du refuge (personnel, chauffage, électricité...) doivent également s'y retrouver.

En revanche, il est beaucoup plus discutable d'intégrer dans les missions sociales certains frais d'honoraires, la presque totalité des frais de formation de personnel ou le salaire de personnes que leur fonction ne conduit pas régulièrement et quotidiennement à s'occuper de l'accueil entendu largement (accueil physique ou entretien). Le directeur général assure la gestion de l'association et ne peut pas être considéré comme relevant des missions sociales à 50 % de son activité. La personne chargée de la communication, de la gestion des séjours aux Frasses et de la gestion des bénévoles ne traite pas de missions sociales. Elle a des fonctions d'appui. Le chargé de mission travaux est sans nul doute indispensable : l'inscrire dans les missions sociales pour la totalité de son activité au même titre que les bénévoles ou les conseillers sociaux opacifie l'appréciation sur les missions de l'association. Inscrire de tels coûts dans le « fonctionnement » ne signifie pas que ces coûts sont inutiles et ne servent pas à la mission sociale de l'organisme : mais ils la servent indirectement et, comme ils ne profitent pas directement aux usagers, leur niveau doit être surveillé, en tout cas connu des donateurs ;

intégrer tous ces coûts dans l'ensemble des missions sociales, sans distinction ni explications, ne permet pas de considérer que le compte d'emplois est correctement renseigné.

L'arrêté du 30 juillet 1993 stipule que des ventilations doivent être opérées dans les « missions sociales » entre les différents types d'action d'une part, et entre les achats de biens et services et la distribution directe de secours d'autre part. La présence de pointillés dans le texte de l'arrêté indique que toute ventilation complémentaire de nature à éclairer les donateurs sera bienvenue.

La Mie de Pain n'opère aucune ventilation dans le bloc « missions sociales » et n'apporte aucune explication. Elle dispose pourtant de données de comptabilité analytique, améliorables avec peu d'efforts, qui lui permettraient d'indiquer aux donateurs le coût direct du refuge (vivres, blanchisserie, gardiennage...), de la salle de jour ou de Corvisart, dont les actions sont différentes. Elle ne mentionne pas en tant que telles les dépenses regroupées dans la comptabilité sous le titre « siège », ce qui là encore, serait de nature à éclairer les donateurs. Elle n'indique pas que la somme « missions sociales » regroupe la quasi totalité des amortissements des bâtiments de la rue Charles Fourier, ce qui n'est pas anormal dans le principe (il s'agit bien de missions sociales) mais n'est pas nécessairement connu, d'autant plus qu'il existe dans le compte d'emploi une ligne « amortissement » qui ne correspond en réalité qu'à une part minime de ceux-ci, part considérée comme affectée à la gestion de l'association. Les ventilations opérées ne sont pas toutes critiquables, même si certaines sont discutables. Mais elles devraient être effectuées sur le fondement d'une logique explicite, connue, transparente.

3.2.2.3 *Le résultat d'exploitation*

Le résultat figure en clair dans le compte d'emploi du Commissaire aux comptes.

Le compte d'emploi porté à la connaissance des donateurs par le petit journal n'indique pas le résultat positif de la « Mie de Pain Refuge » en 1998 (4 788 493 F) ou ne l'indique que sous une forme détournée.

Dans le « petit journal » envoyé aux donateurs, une somme de 4 941 629 F, qui globalise les excédents et pertes de l'ensemble des structures (l'excédent du refuge, celui de la colonie et le déficit du foyer de jeunes travailleurs), est indiquée sous l'intitulé « affectation aux projets en cours, pension de famille, ESI...).

Il se trouve qu'en 1998, à la différence d'autres années, où une part du résultat positif du refuge a été affecté aux projets indiqués, le résultat positif du refuge a été porté au bilan du refuge en report à nouveau. L'information est donc inexacte. Le refuge a bien supporté, en 1998, certains frais pour l'ESI et la pension, mais ces frais sont confondus dans l'ensemble « missions sociales » du refuge et ne correspondent pas à l'affectation du résultat. En tout état de cause, il semble discutable de dissimuler les excédents en tant que tels : s'ils sont utilisés pour atteindre les objectifs de l'établissement qui les réalise et s'ils sont connus des donateurs et acceptés des organismes publics qui subventionnent l'association, leur existence n'appelle aucune remarque. La dissimulation est en l'occurrence d'autant plus critiquable qu'elle est maîtrisée : ainsi, le compte d'emploi du « petit journal » inscrit, en face des différentes rubriques des ressources et des emplois, le pourcentage qui leur correspond dans le total. Le pourcentage de chaque ressource est bien calculé sur le total des ressources. Mais le

pourcentage des différentes charges est calculé sur le total des emplois hors ceux qui concernent prétendument les projets en cours...

3.2.2.4 *L'information complémentaire due aux donateurs*

L'arrêté du 30 juillet 1993 prévoit des annexes obligatoires, qui ne sont renseignées que s'il y a lieu. En ce qui concerne le refuge, la Mie de Pain aurait dû joindre :

- une note de présentation du compte d'emploi intégrée dans la totalité des emplois et des ressources de l'organisme. En théorie en effet, le compte d'emploi doit comporter l'affectation des ressources collectées auprès du public. La faculté laissée aux organismes de présenter leur compte d'emploi de manière plus globale, en indiquant l'ensemble de leurs ressources et l'ensemble de leurs charges, ne les dispense pas d'apporter un éclairage sur l'affectation des ressources.

La mission reconnaît que l'élaboration de cette note aurait soulevé un certain nombre de questions. La subvention de l'Etat versée à la Mie de Pain couvre une grande part des frais de l'accueil d'urgence, ce qui conduit à penser que les dons couvrent d'autres charges.

De plus, l'association a reçu en 1998 une subvention européenne pour la formation des bénévoles qui a couvert des charges de fonctionnement de l'entité refuge, ce qui aurait encore compliqué la présentation.

Enfin, l'arrêté impose de compléter la rubrique « ressources restant à affecter », ce qui suppose que l'association ne déclare pas seulement sous cet intitulé son résultat positif mais le résultat positif résultant des dons qui resteraient à reporter sur les actions de l'année suivante.

L'association devrait cependant s'efforcer de répondre à ces exigences de transparence, ce qui la conduira sans doute à réfléchir à une affectation des dons plus précise que celle qui consiste à les consacrer aux dépenses courantes en complément des subventions qui lui sont versées.

- une annexe précisant la nature et la quantité des ressources en nature aurait dû être produite. La rédaction de cette annexe n'aurait présenté aucune difficulté.

- une annexe présentant les effectifs de bénévoles aurait également dû être prévue.

- enfin, une information sur la valeur des immobilisations, des stocks de produits à distribuer et des titres de placement aurait dû être donnée. L'objectif est ici de fournir aux donateurs une information sur les actifs de l'association, en particulier son patrimoine, car il est clair qu'ils sont influencés par la mesure de la « richesse » de l'association. La Mie de Pain, qui a disposé jusqu'ici de réserves confortables, aurait dû produire ces informations.

3.2.3 Examen du compte d'emploi du refuge pour 1999

3.2.3.1 Les ressources

L'examen des ressources déclarées dans le compte d'emploi 1999 du refuge permet de formuler les mêmes remarques que pour l'année précédente :

- le produit du legs en instance d'affectation déjà déclaré dans le compte d'emploi de 1998 est à nouveau déclaré comme ressource au titre de 1999, ce qui conduit à formuler les mêmes remarques que pour 1998 (les ressources devraient correspondre à des sommes effectivement utilisées). De même, les ressources comprennent les contributions en nature.

- l'intitulé cotisations s'avère inexact.

- la rubrique « autres ressources » n'est pas détaillée dans le compte d'emploi présenté par le commissaire aux comptes (elle s'élève en l'occurrence à 777 516 F, somme qui recouvre en 1999, pour l'essentiel, les remboursements liés aux dépenses de personnel, pour 716 678 F).

Dans le « Petit journal », l'intitulé « autres prestations » recouvre le total cotisations et ventes de prestations et, surtout, l'intitulé « autres produits » regroupe le total des produits financiers, des reprises sur provisions et des autres ressources liées à l'utilisation de personnel en particulier les CES. Cette rubrique est opaque à qui n'a pas accès aux comptes détaillés.

Les critiques sont donc identiques à celles formulées pour 1998.

3.2.3.2 Les emplois

Les mêmes remarques que celles qui ont été formulées pour 1998 sont à reprendre, avec cependant les précisions et ajouts suivants :

- en 1999, 88 % des honoraires hors ceux de l'agence de communication sont imputés aux « missions sociales », pour 967 957 F. Seule une part limitée est imputée à la gestion (128 304 F).

En 1999, il est possible de comprendre comment les honoraires ont été ventilés. La part imputée à la gestion correspond aux honoraires versés par le siège pour diverses expertises. La part imputée aux missions sociales comprend les honoraires des médecins du refuge et ceux des ateliers de remobilisation des personnes prises en charge dans le projet Corvisart, qui y figurent à juste titre. Mais elle comprend également des honoraires versés aux architectes de la pension de famille et de l'ESI ou à des experts pour des études menées sur la programmation des futurs locaux du refuge : mettre ce type de charges dans les missions sociales, c'est considérer que tout est dans tout et que l'ensemble des charges concourant, d'une façon ou d'une autre, aux missions sociales peuvent y être inscrites. Ce n'est pas l'esprit de l'arrêté de juillet 1993. Le minimum qu'aurait dû faire l'association aurait été d'opérer des ventilations et des distinctions dans cet ensemble (comme les textes le lui demandent), ce qu'elle n'a pas fait.

En 1998, le coût des voyages et déplacements était intégralement inscrit dans les frais de gestion, alors qu'en 1999 et 2000, il figure intégralement dans les « missions sociales ». Les deux approches sont, au demeurant, insuffisamment précises : il y a dans les voyages et déplacements des dépenses correspondant à l'organisation de sorties pour les SDF, qui peuvent être inscrites dans les missions sociales. Il y a également des déplacements et voyages des gestionnaires de l'association qui relèvent des frais de gestion.

En 1999, le directeur général n'est plus imputé qu'à 40 % sur les missions sociales, le pourcentage qu'il consacre à la communication étant en augmentation. Ces variations devraient n'intervenir que si de fortes évolutions se font jour dans un poste. De plus, le chargé de mission travaux, désormais imputé sur les comptes de la pension, ne figure plus dans les comptes du refuge. Cette nouvelle affectation n'est, selon la mission, pas plus justifiée que la précédente.

3.2.3.3 *Le résultat*

Comme en 1998, le « petit journal » ne mentionne pas le résultat positif du refuge (2 476 641 F). Comme l'année précédente, le résultat de toutes les structures est globalisé et indiqué comme « affecté aux projets en cours ».

Pour le refuge, les résultats de 1999 ont de fait été affectés aux projets en cours, mais partiellement : 670 000 F ont été affectés à la pension de famille et 1 300 000 F à l'ESI. Le report à nouveau du refuge a engrangé le solde, soit 506 641 F. Une fois de plus, l'information donnée aux donateurs manque de rigueur. La ligne de conduite actuelle n'est pas acceptable.

3.2.3.4 *Les explications complémentaires dues aux donateurs*

Comme en 1998, aucune explication complémentaire n'est fournie et les annexes obligatoires ne sont pas produites.

3.2.4 *Le compte d'emploi du refuge pour 2000*

Les remarques sur le compte d'emploi du refuge pour 2000 ne recoupent pas exactement les remarques émises pour les deux années précédentes. En 2000, le compte d'emploi s'éloigne davantage encore de la réalité.

3.2.4.1 *Remarques sur les chiffres présentés*

- en 1998 et 1999, la rubrique « dons » correspondait au montant indiqué dans la comptabilité.

La situation n'est plus la même en 2000 : sous la rubrique « dons », figure une somme de 5 648 622 F, qui est la somme des dons figurant dans les comptes (5 234 892 F) et d'un montant de 413 729 F qui est difficile à identifier. Si l'on examine les tableaux de passage qui ont servi au comptable pour passer de la comptabilité au « compte d'emploi », cette somme s'intitule « avantages en nature repas » et correspondrait donc à des remboursements. Si l'on regarde les comptes officiels, la somme de 413 729 F est le total de 4 805 F de

remboursements d'avantages en nature au refuge et de 408 924 F de transferts de charges immobilisation dans la section ESI. En 1998, une somme correspondant à des transferts de charge au bénéfice de la pension de famille figuraient bien dans les ressources du compte d'emploi du refuge (rappelons qu'il ne s'agit pas d'une rentrée financière, mais d'une méthode comptable pour basculer des charges du compte de résultat à un compte de bilan). Elle était inscrite alors à une rubrique « autres ». En 2000, elle est confondue avec les dons. En tout état de cause, cette globalisation est incompréhensible

- la présentation des autres données révèle peu de changement par rapport aux années précédentes, à l'exception du fait qu'en 2000, tous les honoraires sont inscrits dans « missions sociales » (il n'y a même plus une part résiduelle en gestion), comme l'ensemble de la formation du personnel et près de 75 % des frais de réception, alors que ceux-ci étaient en 1998 et 1999 inscrits dans leur totalité dans les frais de fonctionnement, ce qui apparaît le seul choix possible. De même, les subventions versées par le refuge aux autres structures gérées par la Mie de Pain ou à d'autres associations, qui étaient jusqu'alors inscrites dans les frais de gestion, basculent à partir de 2000 dans les missions sociales, alors même qu'il s'agit de sommes qui, en principe, ne devraient pas figurer du tout dans les comptes du refuge.

3.2.4.2 *Remarques sur les masses prises en compte*

La principale évolution du compte d'emploi 2000 correspond à la modification des masses ressources et emplois par rapport à l'année précédente.

De même que, s'agissant des legs, le compte d'emploi des ressources collectées ne doit comprendre que les ressources effectivement utilisées pendant l'exercice et non les ressources qu'il est envisagé d'utiliser, de même, il ne doit pas reproduire intégralement le compte de résultat et doit en déduire les provisions, qui ne correspondent pas à des sommes « employées ». Or en 2000, les 8 MF de provisions que constitue l'association (dont 3 MF pour les travaux du foyer de jeunes travailleurs...) se retrouvent intégralement dans les comptes présentés, et, qui plus est, en emplois « missions sociales », alors que l'association a fait figurer une ligne « provisions » dans les charges autres que « missions sociales », compte dans lequel elle n'a rien inscrit en 2000. De ce fait, le compte d'emploi passe de 22 258 066 F en 1999, somme déjà excessive compte tenu de la prise en compte du legs mentionné ci-dessus, à 28 587 200 et les seules « missions sociales » augmentent de 40 %, ce qui est ne correspond pas à l'augmentation de l'activité. Cette intégration contribue à fausser encore davantage l'appréciation des pourcentages inscrits en face des différentes dépenses, pourcentages déjà critiquables sur le fonds compte tenu du mode de ventilation des dépenses entre charges de fonctionnement et missions sociales. Ainsi alors que les frais de gestion augmentent en valeur absolue de 53 %, le pourcentage qu'ils représentent par rapport à l'ensemble des charges évolue peu (de 6,7 % à 7,8 %). Il en est de même pour les dépenses de communication, qui augmentent de façon très importante en 2000. L'intégration de provisions dans la rubrique « missions sociales » écrase l'évolution des pourcentages et, d'une manière plus générale, fausse l'appréciation sur l'activité.

3.2.4.3 *L'affectation du résultat*

Comme les années précédentes, le petit journal ne présente pas le résultat excédentaire clairement et l'affecte aux projets en cours, ce qui, en 2000, n'est pas exact.

3.2.4.4 Remarques complémentaires

Les remarques formulées pour 1998 et 1999 tant sur l'absence de clarté de présentation du résultat positif du refuge que sur l'absence d'explications complémentaires et d'informations données aux donateurs valent pour 2000.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

RECOMMANDATIONS

1°) L'association doit respecter la loi et effectuer une déclaration préalable pour l'ensemble des campagnes menées par mailings dès lors qu'elle s'adresse à un public de donateurs national.

2°) L'association doit procéder à un rapprochement des chiffres issus de son fichier des dons et de sa comptabilité. Ce rapprochement doit lui permettre de publier des chiffres cohérents (ou d'être en mesure d'expliquer les écarts), mais surtout d'engager une réflexion fondée sur l'évolution tendancielle du fichier et de rechercher le cas échéant les moyens de le renouveler. Elle doit définir une stratégie vis à vis des donateurs potentiels (entreprises, particuliers...) et s'y tenir pour pouvoir l'évaluer.

3°) S'agissant des legs, l'association doit considérer comme impérative la bonne tenue du cahier récapitulatif comme des dossiers de legs. Elle doit être en mesure de justifier du circuit de tous les legs. Elle doit mettre en œuvre les affectations qu'elle décide.

4°) L'association doit modifier la structure de ses comptes, de manière à ce que les dépenses du siège soient identifiables et, en tout cas, séparées de celles du refuge : il est indispensable de savoir à quelle structure sont affectés les dons (quitte à en affecter une part au siège en contrepartie de services rendus) et donc l'objectif qu'ils servent.

5°) L'impératif absolu est de respecter scrupuleusement l'affectation des dons indiquée dans les appels à la générosité publique : si l'association affecte des dons à des objectifs statutaires différents de l'accueil d'urgence, elle doit l'inscrire dans les appels.

6°) S'agissant de la colonie, soit l'association renonce à l'appel à la générosité publique, soit elle modifie la teneur des appels à la générosité publique en expliquant clairement le mode de fonctionnement de cette structure et l'utilisation des dons.

7°) L'association doit présenter clairement l'ensemble de ses ressources en expliquant dans l'annexe qu'elle doit joindre quel est l'objectif pour lequel l'association les a obtenues et comment elle les a utilisées.

8°) L'association doit montrer une plus grande rigueur dans la ventilation des dépenses entre les dépenses de communication, les dépenses de gestion et les dépenses liées aux missions sociales. Elle doit se doter de principes clairs et transparents sur cette ventilation, les publier et les respecter .

9°) L'association doit présenter des comptes d'emploi lisibles, ce qui suppose de présenter des documents distincts par structure faisant appel à la générosité publique et des données que l'on peut aisément rapprocher des comptes votés. Elle ne doit cependant faire figurer dans les comptes d'emploi que les charges correspondant à des décaissements réalisés.

10°) L'association doit expliciter la masse « missions sociales » en opérant des ventilations par grandes actions et par grands types de dépenses.

11°) S'agissant des résultats d'exploitation, l'association doit les déclarer en tant que tels.

12°) L'association doit accompagner le compte d'emploi des annexes obligatoires (note explicative et mention du patrimoine et des placements en particulier).

13°) L'association doit tenir à disposition du public le compte emploi ressources signé et certifié. Si elle souhaite le publier de manière plus large, le compte publié doit être exactement conforme au compte signé, y compris dans la présentation.

Conclusion

L'association « Les œuvres de la Mie de pain » gère plusieurs établissements : un refuge pour personnes sans domicile fixe, une colonie de vacances, un foyer de jeunes travailleurs, une pension de famille, un Espace solidarité insertion. De 1998 à 2000, elle a collecté par appel à générosité publique de 60 à 80 000 € de dons annuels pour la colonie de vacances et de 800 à 900 000 € annuels destinés au refuge. Par ailleurs, l'association a reçu entre 200 et 300 000 € de legs par an. Enfin, l'Etat subventionne le refuge : en 2000 la subvention a atteint 1,82 M€.

L'examen des comptes d'appel à générosité publique pour les années 1998, 1999 et 2000 conduit aux constats suivants :

- la communication effectuée auprès des donateurs est trompeuse sur l'utilisation des dons. La colonie de vacances est une colonie ordinaire. Elle vend la quasi totalité des séjours et 80 à 90 % des sommes collectées par dons ne sont pas réservés à des enfants qui n'auraient pu partir autrement. S'agissant du refuge, l'addition des dons et de la subvention de l'Etat dépasse les sommes consacrées à son fonctionnement : l'excédent est utilisé à couvrir des dépenses relevant des autres structures gérées par l'association (colonie, foyer de jeunes travailleurs...) ou génère des résultats positifs et des placements financiers, sans que cette utilisation soit portée à la connaissance des donateurs ;
- s'agissant du refuge, les déclarations relatives aux frais de communication et de gestion contiennent de nombreuses erreurs et sous-estiment ces dépenses. A l'inverse, la part des dépenses présentées sous l'intitulé « action sociale » est systématiquement surévaluée par rapport à la réalité, l'association y faisant figurer diverses dépenses de fonctionnement (honoraires, frais de voyages, salaires de personnel administratif) ainsi que des provisions, notamment des provisions pour travaux, qui n'y ont pas leur place. Au total, une ventilation plus exacte des charges situerait la part des missions sociales largement en dessous du pourcentage affiché de 80 %, surtout si on inclut dans la base de calcul le résultat excédentaire de l'exercice.

Les comptes d'emploi des sommes obtenues par appel à la générosité publique produits par l'association « Les œuvres de la Mie de Pain » pour 1998, 1999 et 2000 sont inexacts et opaques et n'apportent pas aux donateurs l'information qu'ils ont obligation de leur fournir. C'est désormais une volonté de meilleure transparence qui doit sous tendre l'action de l'association.

ANNEXES

Compte d'emploi des ressources collectées de 1998 à 2000

Compte d'emploi des ressources 1998

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES

Exercice du : 01/01/98 au 31/12/98

en Francs

Missions sociales (hors gestion des éts sanitaires et sociaux)	13 085 571	Dons	
Affectation aux mission		-affectés	5 806 262
LEGS FRIEDERES	1 770 000	-non affectés	
sous-total I	14 855 571	Legs et produits sur legs et donations	
Gestion des éts sanitaires sociaux		-affectés	1 160 426
sous-total II	0	-non affectés	
sous-total I+II	14 855 571	LEGS FRIEDERES	1 770 000
Frais d'appel à la générosité public	235 054	Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
Frais de traitement des dons	82 718	-mécénat et parrainage d'entreprises	
Frais d'information et de communication	714 557	-manifestations	0
Frais de manifestations	72 311	-ventes de dons en nature	
Achats pour revente		-autres	1 346 365
Frais de gestion	2 186 227	Sous-total I	10 083 053
dont frais de personnel	1 121 937	Prix de journée et dotation globale aux éts sanitaires et sociaux	0
charges communes	1 064 291	Sous-total II	0
Dotations aux amortissements	47 737	Sous-total I+II	10 083 053
Autres provisions	0	Subventions	
Frais financiers	58 698	Etat (DASS)	9 405 000
Impôts et taxes	73 193	CEE	779 500
Excédent de l'exercice	4 788 493	autres	
TOTAL	23 114 558	Cotisations	37 000
		Abonnements	
		Autres ventes de produits et prestations	124 842
		Produits financiers	662 171
		Reprise sur affectation aux missions	
		Autres reprises sur provisions	276 391
		Autres ressources	1 746 601
		Déficit de l'exercice	
		TOTAL	23 114 558

Compte d'emploi des ressources 1999

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES

Exercice du : 01/01/99 au 31/12/99

en Francs

Missions sociales (hors gestion des éts sanitaires et sociaux)	14 272 340	Dons	
Affectation aux mission		-affectés	5 786 638
LEGS FRIEDERES	1 770 000	-non affectés	
sous-total I	16 042 340	Legs et produits sur legs et donations	
Gestion des éts sanitaires sociaux		-affectés	506 482
sous-total II	0	-non affectés	
sous-total I+II	16 042 340	LEGS FRIEDERES	1 770 000
Frais d'appel à la générosité public	222 963	Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
Frais de traitement des dons	47 067	-mécénat et parrainage d'entreprises	
Frais d'information et de communication	560 361	-manifestations	0
Frais de manifestations	62 343	-ventes de dons en nature	
Achats pour revente		-autres	1 350 000
Frais de gestion	2 646 013	Sous-total I	9 413 120
dont frais de personnel	1 148 308	Prix de journée et dotation globale aux éts sanitaires et sociaux	0
charges communes	1 497 705	Sous-total II	0
Dotations aux amortissements	50 298	Sous-total I+II	9 413 120
Autres provisions	7 200	Subventions	
Frais financiers	34 736	Etat (DASS)	9 599 549
Impôts et taxes	108 103	CEE	1 246 159
Excédent de l'exercice	2 476 641	autres	
TOTAL	22 258 066	Cotisations	37 400
		Abonnements	
		Autres ventes de produits et prestations	111 114
		Produits financiers	796 819
		Reprise sur affectation aux missions	
		Autres reprises sur provisions	276 389
		Autres ressources	777 516
		Déficit de l'exercice	
		TOTAL	22 258 066

Compte d'emploi des ressources 2000

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES

Exercice du : 01/01/2000 au 31/12/2000

en Francs

Missions sociales (hors gestion des éts sanitaires et sociaux)	22 470 220	Dons	
Affectation aux mission		-affectés	5 648 622
		-non affectés	
sous-total I	22 470 220	Legs et produits sur legs et donations	
Gestion des éts sanitaires sociaux		-affectés	3 316 647
sous-total II	0	-non affectés	
sous-total I+II	22 470 220		
Frais d'appel à la générosité public	130 389	Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
Frais de traitement des dons	87 807	-mécénat et parrainage d'entreprises	
Frais d'information et de communication	1 355 551	-manifestations	0
Frais de manifestations	36 785	-ventes de dons en nature	
Achats pour revente		-autres	0
Frais de gestion	3 259 661	Sous-total I	8 965 269
<i>dont frais de personnel</i>	<i>1 118 786</i>	Prix de journée et dotation globale aux éts sanitaires et sociaux	0
<i>charges communes</i>	<i>2 140 874</i>	Sous-total II	0
Dotations aux amortissements	43 694	Sous-total I+II	8 965 269
Autres provisions	0	Subventions	
Frais financiers	55 966	Etat (DASS)	11 938 197
Impôts et taxes	104 277	CEE	1 251 399
Excédent de l'exercice	1 042 851	autres	
TOTAL	28 587 200	Cotisations	37 400
		Abonnements	
		Autres ventes de produits et prestations	37 047
		Produits financiers	741 997
		Reprise sur affectation aux missions	
		Autres reprises sur provisions	4 041 235
		Autres ressources	1 574 658
		Déficit de l'exercice	
		TOTAL	28 587 200

**Réponses de l'association « Les Œuvres de la Mie de Pain »
suite aux observations de l'IGAS**

**Réponses en date du 10 février 2003 de Monsieur Locqueneux,
président de l'association**

Après de nombreuses discussions le Conseil d'Administration lors de sa réunion du 7 octobre 2002 a décidé de prendre en compte la totalité des remarques formulées par la mission de l'IGAS.

Pour mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, la réorganisation de l'Association une *Commission spécialisée IGAS* » a été créée.

Les actions à conduire ont été séparées en quatre grands thèmes :

- I. Projet Associatif avec un second volet : I b – Projet Social du nouveau Refuge
- II. Projet Administratif
- III. Projet Financier
- IV. Projet Technique (Construction)

Un Administrateur ou un membre de l'Association est responsable de chaque projet.

Un certain nombre d'actions ont déjà été mises en place.

Nous pensons pouvoir présenter, lors de la prochaine Assemblée Générale (Mai/Juin 2003), une Association déjà largement renouvelée.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 10 du rapport d'Octobre 2002

2.1.1.2. – Déclaration préalable

La transformation de notre fichier de donateurs, de strictement parisien à national, s'est fait très progressivement et en grande partie par le départ en province des anciens donateurs de la région parisienne, d'où l'absence de déclaration malgré le spot télévisuel de portée nationale, avec *Roger Hanin*.

Dorénavant, nous déclarerons tous nos appels à la générosité du public ; ceci a été fait à partir de la Campagne d'octobre 2002 pour l'année à venir.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 11/12 du rapport d'Octobre 2002

2.1.2.1. – La difficulté de recouper les chiffres fournis

La procédure utilisée ne permettait pas de recouper les montants enregistrés dans le fichier des dons (MD²) et ceux enregistrés en comptabilité.

En effet, l'appel le plus productif de dons est celui d'octobre. Lorsqu'il est effectué tardivement, beaucoup de chèques arrivent courant janvier. Ils sont souvent enregistrés sur le fichier MD², sur l'année en cours, mais l'encaissement n'apparaît pas forcément en comptabilité la même année.

A partir de mi 2002, un pointage a été effectué chaque fin de mois pour vérifier la corrélation des montants entre le fichier Dons et la comptabilité. Aucun écart n'a été constaté. Nous connaissons donc précisément fin 2002 le décalage fichier/comptabilité et sommes en mesure de le justifier.

D'autre part, les rubriques du fichier dons ont été augmentées afin d'y faire figurer la totalité des dons reçus.

Les dons affectés par les donateurs y figurent et les montant correspondants sont virés directement sur les comptes bancaires des établissements concernés.

Le problème des cotisations a été réglé à partir de 2003, les cotisations ont été appelées.

A partir de 2003 nous devrions avoir une parfaite corrélation entre « fichier de dons » et la balance comptable.

Réponses de l'Organisme

Observations relatives à la page 13 du rapport d'Octobre 2002

2.1.2.2. – La réflexion sur l'évolution des dons

La rubrique « Mécénat » du fichier MD² regroupe les dons des particuliers supérieurs à 1.500 Euros ainsi que les dons des entreprises.

Depuis plusieurs années le mailing d'octobre, adressé aux bienfaiteurs inscrits dans le fichier, représente environ 17.000 envois ce qui semble indiquer que les nouveaux donateurs remplacent ceux qui disparaissent.

Ces nouveaux donateurs étant issus des publipostages effectués, chaque année, sur quelques arrondissements parisiens avec un balayage progressif de l'ensemble de la capitale.

Le mailing et la participation au « Congrès des Notaires » visent surtout à leur transmettre une information sur l'Association afin qu'ils puissent proposer à leurs clients de faire des legs en faveur de la Mie de Pain. Les retombées en ce domaine ne peuvent s'apprécier que sur une très longue période.

L'appel pour les « Frasses » intervient après l'expédition du Petit Journal de Décembre. Si les donateurs ne font pas un nouveau versement à cette occasion mais répondent ensuite à l'appel pour les « Frasses », on peut raisonnablement penser qu'ils ont fait un choix réfléchi.

A partir de 2002, la rédaction de l'appel à dons pour les « Frasses » a été modifiée afin de mieux correspondre à l'utilisation des fonds reçus.

Le Conseil d'Administration devra réfléchir en 2003 sur les orientations à privilégier pour la recherche de nouveaux bienfaiteurs.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 14 du rapport d'Octobre 2002

2.1.3.1. Le logiciel utilisé n'est pas très ergonomique

Le fournisseur du logiciel sera consulté afin de vérifier :

- 1) si nous utilisons bien toutes les possibilités offertes par le logiciel
- 2) s'il n'existe pas une nouvelle version susceptible de nous apporter une analyse plus fine de l'évolution du fichier

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 15 du rapport d'Octobre 2002

2.1.4. – Le coût des appels à la générosité publique et de la communication

Une analyse complète de la répartition des coûts communs entre les différentes structures a été conduite fin 2002. Cependant les coûts de communication et d'appel à la générosité publique ont été relativement isolés de ces charges communes.

Une grille de répartition a été élaborée et transmise à la DASS pour validation, avec le budget prévisionnel 2003 établi sur ces bases.

Le compte d'emploi des ressources de l'année 2001 qui va être publié dans le *Petit Journal* sera identique à celui présenté dans le rapport du Commissaire aux comptes avec des annexes explicitant les points importants. Celles-ci seront améliorées avec les comptes 2002 en tenant compte des remarques formulées.

Parallèlement le service comptabilité a été renforcé en 2002 afin d'améliorer le traitement des factures et l'affectation des dépenses.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 17 du rapport d'Octobre 2002

2.4.1.3. – Pour 2000

Une somme de **260.138 F** d'honoraires a été affectée à la Communication en plus des **215.637 F** d'honoraires de l'Agence de Communication.

Cette somme correspondant à six factures et un avoir pour un montant total de **260.137,72 F**, représente en fait des honoraires de Siège à répartir.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 18 du rapport d'Octobre 2002

2.1.4.4. – Appréciation

Le contrat avec l'Agence « *Pascal CORBET Communication* » a été résilié pour la fin du premier trimestre 2003.

Un Administrateur est chargé d'analyser les dépenses des années précédentes. Par ailleurs, il a été décidé de procéder, pour l'avenir, à un appel d'offre pour la communication.

Le coût de la communication, certes élevé, a permis globalement de maintenir les dons à un niveau acceptable ce qui n'est pas actuellement le cas de toutes les associations faisant appel à la générosité du public.

Pour l'avenir, le Conseil d'Administration a décidé de créer un fichier comptable « Vie Associative » qui regroupera les dépenses de Communication et recevra les dons.

Les répartitions sur les structures se feront à partir de ce compte en tenant compte de la nature des appels et des affectations formulées par les donateurs.

La répartition du salaire du Directeur est fixée par la grille en cours de finalisation avec la DASS.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives à la page 19 du rapport d'Octobre 2002

2.2. – Les legs

La responsabilité du suivi et de la gestion des legs est confiée au Responsable Administratif et Financier de l'Association.

Celui-ci veillera à la bonne tenue des documents ainsi qu'au respect des affectations avec l'aide du Commissaire aux comptes. Cette mise en conformité sera effectuée pour l'Assemblée Générale de Mi-2003.

Pour suivre l'utilisation des nouveaux legs, il sera créé une section d'investissement global, avec une répartition par établissement.

Réponses de l'Organisme
Observations relatives aux pages 21 – 22 - 23 du rapport d'Octobre 2002

3.1. – Le compte d'emploi de la Colonie de vacances les « Frasses »

Le document d'appel à dons pour les «Frasses » a été modifié en 2002 de façon à mieux expliciter le fonctionnement de cette structure aux donateurs.

A partir des comptes de l'année 2002 la ventilation des dépenses entre l'aide directe aux familles et l'entretien de la structure sera réalisée et présentée dans le compte d'emploi.

D'autre part, l'Association aura à se positionner dans un avenir proche sur une utilisation plus rationnelle de cette structure et, s'il le faut, sur le maintien ou non dans les buts poursuivis par l'Association.

A partir des comptes 2001, un exemplaire du compte d'emploi visé par le Commissaire aux comptes et le Président sera disponible au siège de l'Association.

Afin de fournir aux donateurs des indications précises, le compte d'emploi des ressources publié sera identique à celui présenté à l'Assemblée Générale ; c'est-à-dire en compte global comme en compte séparé par établissement pour l'ensemble des rubriques.

Réponses de l'Organisme **Observations relatives aux pages 24 à 36 du rapport d'Octobre 2002**

3.2. – Le compte emploi du Refuge

Les statuts de l'Association précisant trois établissements (le refuge, le FJT et les Frasses), c'est le compte « Refuge » qui regroupait les charges communes, dont certaines étaient intitulées « *frais de siège* ».

Jusqu'en 2001, l'Association ne disposait pas de compte «Siège » regroupant les dépenses communes aux cinq établissements. La Pension de Famille et l'ESI s'ajoutant fin 2001 aux trois établissements plus anciens, le Conseil d'Administration a pris bonne note de la nécessité de regrouper toutes les charges communes au sein d'une entité « Siège » et en ce qui concerne les frais de communication et d'appel à générosité du public au sein d'une autre entité appelée « Vie associative ».

D'autre part, les documents pour appel à la générosité publique ont été revus afin de bien présenter aux donateurs l'ensemble des établissements gérés par l'Association.

Les appels à générosité du public seront nettement plus explicitées sur l'utilisation des fonds générés par ces appels : c'est ce que nous avons commencer à mettre en œuvre.

Ce qui précède devrait conduire dans l'avenir à une meilleure transparence des comptes en général et des comptes d'emplois des ressources en particulier.

La clarification des relations Mie de Pain/USCMB fait partie des actions engagées dans le cadre de la prise en compte des recommandations de l'Inspection de l'IGAS.

Début 2003, l'USCMB a réglé l'intégralité de sa dette.

Réponses de l'Organisme **Observations relatives au rapport d'Octobre 2002**

Conclusions

La Mie de Pain est une vieille association et son passé est encore très présent dans son mode de fonctionnement.

On en trouve trace dans ses relations avec l'USCMB, dans le fait que la Mie de Pain constitue un tout » pour ses sympathisants et notamment dans celui du regroupement au Refuge de toutes les fonctions de direction communes à l'ensemble des structures.

Le Directeur de l'Association étant par nature le Directeur du Refuge.

Ces données historiques ne sauraient toutefois autoriser l'Association à ignorer la réglementation.

C'est pourquoi, le Conseil d'Administration a décidé de s'appuyer sur les recommandations et remarques de la mission de l'IGAS pour procéder aux réformes et ajustements nécessaires.

Une grande partie de ces travaux devrait être réalisée pour l'Assemblée Générale statuant sur l'exercice 2002, qui doit se tenir mi-2003.

Les réformes les plus profondes s'étaleront sur une plus longue période.