



Le Secours populaire français exercices 2007 à 2010

Organisme bénéficiant de dons

Décembre 2012

SOMMAIRE

Résumé	5
Recommandations	9
Introduction	11
Chapitre I Présentation.....	13
I - Une gouvernance originale et complexe	14
A - La superposition des structures	14
B - La juxtaposition des instances	16
C - Les incidences de cette organisation	18
II - Les moyens du réseau	20
A - Bénévoles et salariés	20
B - L'appui du siège au réseau	20
Chapitre II Les appels aux dons et la communication en direction des donateurs.....	23
I - Des campagnes qui rythment l'année.....	23
A - Présentation des différentes campagnes	23
B - Les déclarations annuelles de campagnes	25
C - L'organisation des campagnes de collecte	26
D - La base de données des personnes en relation avec le SPF.....	28
E - Le contenu des différents appels à dons	29
II - Une communication insuffisante envers les donateurs	33
A - Les outils de communication développés par les fédérations ..	33
B - Les outils de communication développés par le siège.....	35
Chapitre III L'établissement des comptes et les procédures	39
I - Une comptabilité par association membre	39
A - Les structures : 768 personnes morales autonomes.....	39
B - Des obligations comptables partiellement respectées.....	40
C - La combinaison des comptabilités pour l'établissement d'une comptabilité de l'Union.....	42

II - La construction du compte d'emploi des ressources de l'Union .	44
A - Tableau du CER fourni par l'association	44
B - Le périmètre	50
C - Le passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources	53
III - Les procédures et le contrôle interne	66
A - Les procédures propres à l'Association nationale	66
B - Les procédures diffusées dans les structures décentralisées	67
C - Le contrôle interne et l'audit interne	69
Chapitre IV Les ressources.....	71
I - Le total des ressources.....	71
II - Les ressources issues de la générosité publique.....	74
A - La redéfinition du périmètre.....	74
B - La progression des ressources issues des dons	76
C - Les ressources issues des legs	80
D - Les autres ressources issues de la générosité publique	83
III - Les ressources perçues hors générosité publique	85
A - Les « autres fonds privés ».....	85
B - Les subventions et les autres concours publics	86
C - Les autres produits non affectés de l'organisation	88
IV - La solidarité matérielle	88
Chapitre V L'emploi des ressources	91
I - Les missions sociales	91
A - Les missions sociales en France.....	94
B - Les missions sociales « Monde »	105
II - Les frais de recherche de fonds.....	119
III - Les frais de fonctionnement et les frais d'information et de communication.....	120
Réponse de l'organisme concerné.....	125

Résumé

Le présent rapport rend compte du contrôle effectué par la Cour, en application de l'article L.111-8 du code des juridictions financières, de la conformité des dépenses engagées par le Secours populaire français (SPF) aux objectifs poursuivis par ses appels à la générosité publique, au titre des exercices 2007 à 2010.

Le Secours populaire français a hérité de son histoire une organisation originale et complexe qui se traduit par l'existence de 768 personnes morales autonomes formant une Union. La Cour a limité ses investigations aux comptes combinés établis par l'Union ainsi qu'à certains éléments des comptes de l'Association nationale qui constitue la tête de réseau de l'Union.

Le Secours populaire français présente la particularité de faire appel à la générosité du public au travers de plusieurs campagnes ciblées sur des événements ou des populations particulières. Parmi ces campagnes, figure une « tombola solidaire » appelée « Don'actions » qui vise explicitement à permettre au mouvement de fonctionner.

Il appartient aux associations faisant appel à la générosité du public de rendre précisément compte aux donateurs de l'emploi des sommes recueillies. Sur ce plan, la communication du Secours populaire est très perfectible et devrait comporter davantage d'éléments financiers. Ces derniers ne sont en effet présentés au public que dans le supplément annuel du magazine adressé au donateur, figurant également sur le site Internet du Secours populaire. Cette présentation doit être améliorée pour rendre compte de l'emploi des seules ressources issues de la générosité publique, en identifiant clairement les ressources financières de la solidarité matérielle que le Secours populaire valorise à un niveau très élevé.

Les structures composant le Secours populaire français sont soumises aux obligations de certification et de publication des comptes annuels intégrant le compte d'emploi des ressources. La Cour a constaté que ces obligations étaient encore imparfaitement respectées même si la situation s'est améliorée au cours de la période sous revue.

A l'occasion de la mise en œuvre du nouveau règlement comptable applicable à compter de l'exercice 2009, le Secours populaire a unifié et amélioré son système comptable ainsi que les modalités de la combinaison des comptes. Il présente un compte d'emploi des ressources qui repose, pour l'affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, sur des conventions de financement qui ne permettent pas

d'assurer une pleine traçabilité comptable des emplois présentés, ce qui rend difficile le contrôle des seuls emplois financés par la générosité publique. Par ailleurs, le Secours populaire impute aux missions sociales, au sens du compte d'emploi des ressources, certaines charges qui ne devraient pas en relever, dont une partie des frais de fonctionnement et d'organisation de ses instances statutaires.

La conduite des missions sociales réalisées en France, qui représentent plus de 90 % du total des missions sociales, n'a pas appelé d'observations majeures de la Cour. En revanche, les missions de solidarité internationales, qui sont multiples, devraient être davantage encadrées si le Secours populaire français entend pleinement mettre en œuvre, pour ces actions, le guide des bonnes pratiques qu'il a élaboré à la suite, notamment, de réserves émises par le commissaire aux comptes. La Cour a plus particulièrement examiné une opération conduite en Algérie qui lui semble illustrative des améliorations nécessaires sur ce plan.

Enfin, les comptes d'emploi des ressources présentent une évolution modérée des charges de fonctionnement, qu'il y a lieu cependant de relativiser compte tenu des montants importants de charges indirectes rattachés par le Secours populaire aux missions sociales.

La Cour, dans la limite des diligences qu'elle a effectuées, estime que l'emploi des fonds issus de la générosité publique a été, au cours de la période sous revue, conforme à l'objet des appels sous deux réserves :

- la première concerne un prélèvement (de 20 % au maximum en 2007 et 2008 et 8 % au maximum en 2009 et 2010) effectué par le Secours populaire français sur les collectes affectées pour financer son fonctionnement, sans que l'information en soit communiquée aux donateurs ; le montant de cet emploi, tel qu'il peut être retracé dans les comptes de la seule Association nationale en 2007-2008 et dans les comptes combinés pour 2009-2010, est pour l'ensemble de la période sous revue de 2,67 M€ ;

- la seconde porte sur un montant d'un peu plus de 0,6 M€ et concerne une opération financée par le Secours populaire français en Algérie, les fonds ayant été employés très longtemps après leur collecte pour financer un projet sans rapport avec l'objet de celle-ci et sans que les donateurs aient été correctement informés de cet emploi. Ce montant correspond à la moitié des sommes collectées pour l'Algérie à la suite du séisme de 2003.

Recommandations :

1. avertir préalablement le donateur des prélèvements effectués sur le produit des collectes affectées au titre du fonctionnement du SPF ;
2. rendre les publications éditées par les structures fédérées du SPF plus explicites sur l'aspect financier du compte-rendu des actions menées ;
3. permettre au public d'accéder aisément aux informations financières des diverses structures du SPF publiées sur Internet, notamment aux comptes d'emploi des ressources, et rendre la communication explicite quant à la nature de ces données ;
4. présenter plus précisément, dans la communication nationale du SPF, l'emploi des fonds issus de la générosité du public, en distinguant sans ambiguïté les éléments financiers et la valorisation des éléments matériels, et sans ajouter aux missions sociales de l'exercice les engagements à réaliser sur les exercices suivants ;
5. veiller au respect par l'ensemble des structures du SPF des obligations en matière de certification et de publication des comptes et à la présentation obligatoire en annexe des comptes publiés du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ;
6. exclure, en application de la réglementation, toutes les provisions des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources ;
7. exclure des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources les charges correspondant aux coûts de fonctionnement des instances statutaires ;
8. s'agissant des actions internationales, veiller à maîtriser les coûts annexes, à encadrer la pratique des avances en liquide, à contrôler les justificatifs et à améliorer nettement l'information fournie aux donateurs.

Introduction

Le Secours populaire français (SPF) est une association faisant appel à la générosité du public. Ses origines remontent à la création, en 1922, du « Secours Rouge International ». En 1936, l'association change de nom et devient le « Secours populaire de France et des colonies ».

Le Secours populaire français sous sa forme actuelle est créé le 15 novembre 1945 ; ses statuts sont déposés en préfecture le 29 janvier 1946. En 1966, le Secours populaire adhère à l'Union nationale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS). En 1981, il change de journal : à l'organe militant « La Défense » succède « Convergences » ; l'association change également de logo. Agréé comme association nationale d'éducation populaire par arrêté du 10 janvier 1983 du ministère du temps libre, le Secours populaire a révisé ses statuts en 1984 et a été reconnu d'utilité publique par décret du 12 mars 1985. Il a été agréé comme association complémentaire de l'enseignement public en 2000. Il a bénéficié du label « grande cause nationale » à titre individuel en 1991 et conjointement avec d'autres associations en 1994 et 1999.

Le Secours populaire français occupe aujourd'hui une place originale dans le paysage humanitaire français tant par son organisation, issue de l'histoire du mouvement, que par l'importance de son réseau de bénévoles. Selon l'article 1^{er} de ses statuts, les structures composant le mouvement « *rassemblent en leur sein des personnes de bonne volonté, enfants, jeunes et adultes, de toutes conditions, quelles que soient leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses, en veillant à développer avec elles la solidarité et toutes les qualités humaines qui y sont liées* » ; la vocation généraliste de l'association est résumée par sa devise : « *tout ce qui est humain est nôtre* ».

Principaux chiffres

(Source des données : bilan d'activité 2010 et comptes 2010)

- 768 structures juridiques formant « L'Union » : 1 Association nationale, 22 conseils de région, 98 fédérations et 647 comités ; s'y ajoutent, sans personnalité juridique : 568 antennes et 1 256 permanences d'accueil ;
- 970 000 personnes recensées dans la base des donateurs ; 141 334 donateurs en 2010 ; 80 000 collecteurs bénévoles, 519 salariés ;
- budget pour l'exercice 2010 : 82 M€ ; ressources issues de la générosité publique en 2010 : 21,8 M€.

Conformément aux dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, le contrôle a eu pour objet de vérifier « *la conformité des dépenses engagées par l'association aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique* ». Les actions engagées en faveur d'Haïti à la suite du séisme survenu en janvier 2010 ne sont pas examinées dans le présent rapport¹.

La Cour n'avait précédemment contrôlé le SPF qu'au travers des actions engagées au titre de l'aide aux victimes du tsunami survenu en Asie du Sud-Est en décembre 2004. Dans son rapport publié en janvier 2011, la Cour a mis en lumière la fragilité des contrôles sur place, l'absence de mesures d'impact sur les investissements importants et la difficulté à laquelle l'association nationale du SPF avait été confrontée, afin de respecter l'autonomie des structures locales pour mener des actions, tout en assurant son rôle de tête de réseau. Elle a estimé que les fonds avaient été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, à l'exception d'un montant de 150 120 € (2,2 % des sommes utilisées) correspondant au prélèvement forfaitaire effectué sur les sommes collectées.

La Cour a procédé au contrôle de la comptabilité de l'Union (comptes combinés), sans procéder à un examen spécifique de l'opération de combinaison. Elle a également contrôlé certains comptes de l'association nationale. Elle ne pouvait cependant effectuer un contrôle portant sur plusieurs centaines de structures juridiquement indépendantes. En particulier, elle n'a pas examiné les comptes, et donc la conformité de l'emploi des fonds, des 98 fédérations départementales du Secours populaire.

¹ Elles sont examinées par ailleurs dans le cadre d'une enquête plus large engagée par la Cour sur l'action des ONG françaises à Haïti.

Chapitre I

Présentation

Agissant partout en France avec ses fédérations départementales et ses comités et antennes, le Secours populaire vient en aide aux plus démunis, en urgence, sur le plan alimentaire ou vestimentaire, pour obtenir un hébergement ou un accès aux soins, pour faire face à une situation exceptionnellement dramatique ou à un “accident de la vie”. Il accompagne également les personnes en situation de précarité sur le plus long terme en les conseillant juridiquement ou en leur assurant un accès à une couverture santé, à un logement, à un accompagnement vers l’emploi ou, pour les plus jeunes, à un accompagnement éducatif et scolaire.

Le Secours populaire permet également aux personnes qu’il reçoit de partir en vacances, d’accéder à la culture et aux loisirs ou au sport.

Le Secours populaire français ne gère pas d’établissements sociaux ou médico-sociaux mais un réseau de permanences d’accueil et des structures locales (relais santé, « libre-services de la solidarité », etc.) dont l’initiative et l’organisation sont largement laissées aux comités de bénévoles. Le Secours populaire qui se présente comme « généraliste de la solidarité » a ainsi indiqué à la Cour que *« l’association ne s’impose à elle-même aucun standard organisationnel, préférant porter son effort de cohésion sur le fond de ses orientations, laissant à ses collecteurs de terrain l’initiative de trouver les meilleures formes adéquates dans le lieu dans lequel elle œuvre »*.

I - Une gouvernance originale et complexe

A - La superposition des structures

1 - Des structures multiples, un objet commun

Toutes les structures inscrites dans les statuts déclinent leur action autour des mêmes objectifs : « *soutenir au plan matériel, sanitaire (...) les personnes et leurs familles (...); rassembler en leur sein les personnes de bonne volonté (...); développer en permanence les structures et l'audience (...)* ». Chaque entité contribue donc, à son niveau, aux objectifs communs du mouvement, les structures de niveau supérieur se voyant par ailleurs affecter une mission de coordination et de dynamisation des structures qui leur sont rattachées et qu'elles fédèrent.

Le conseil d'administration du Secours populaire est seul habilité à délivrer l'agrément des associations qui souhaitent porter le titre "SPF". Les modalités en sont simples : déposer les statuts-types et en accepter les règles et obligations. Au titre des exercices sous revue, le conseil d'administration n'a jamais eu à opposer de refus.

2 - L'organisation statutaire : quatre niveaux territoriaux

Au premier niveau, il existe 568 « antennes » sans personnalité juridique ni instances propres, qui sont des regroupements de personnes physiques appelées « animateurs collecteurs bénévoles ». Chaque antenne est rattachée, soit à un comité soit à une fédération.

Le comité constitue l'entité juridique de base. Il est composé « *des collecteurs d'une même ville ou d'un même quartier ou d'un même village ou d'un même lieu de travail et d'étude* ». Chaque comité tient chaque année une assemblée générale où les collecteurs ont voix délibérative et peuvent être élus. Le comité comprend en outre des donateurs, personnes physiques ou morales, qui peuvent participer à l'assemblée générale avec voix consultative. Tous les deux ans, l'assemblée générale élit au congrès départemental des délégués dont le nombre, fixé par les statuts nationaux, dépend du nombre d'habitants dans le département, de donateurs ayant la carte du SPF, et de comités. Au 31 décembre 2010, il existait 647 comités en activité.

Les comités sont rattachés à des fédérations. « *La fédération se compose d'une part de tous les Comités du Secours populaire français de son département (...) représentés par leurs délégués, d'autre part de collecteurs, directement, là où il n'a pas encore été créé de Comité* ».

Les fédérations représentent le Secours populaire dans leur département, elles animent et développent le réseau de comités, d'antennes, de collecteurs et impulsent la collecte comme la mise en œuvre de la solidarité. Aux fédérations départementales, s'ajoute celle des Electriciens-Gaziers, soit au total 98 fédérations.

Le congrès départemental se réunit tous les deux ans, avant le congrès national, pour élire le comité départemental qui administre la fédération, veille au respect des orientations nationales et à l'application des décisions. Le congrès départemental est l'instance politique de la fédération : il « *se prononce sur les orientations et les activités du Secours populaire français* » et élit tous les deux ans des délégués au congrès national dont le nombre, fixé par les statuts nationaux, dépend du nombre de donateurs ayant la carte du Secours populaire.

La création d'un conseil régional, doté de la personnalité morale, a suivi les lois de décentralisation. Cet échelon occupe une place singulière car il n'est pas rattaché à la chaîne de prise de décision du Secours populaire (assemblée générale des comités, congrès départemental, congrès national). La définition statutaire des membres du conseil régional pose d'ailleurs un problème de cohérence entre les statuts de l'Association nationale qui disposent, à l'article 12, point 3, que ces organes sont « *composés de délégués des fédérations et des membres du Comité national de leur région* » et les statuts types des conseils régionaux qui indiquent à l'article 3 que le conseil régional est « *composé des secrétaires généraux des fédérations (...)* ».

Un certain décalage existe également quant aux missions dévolues aux conseils régionaux : selon les statuts de l'association nationale, ils ont notamment pour tâche « *de favoriser la coordination des activités de solidarité des fédérations départementales de leur région selon les décisions prises par les instances nationales* » alors que l'article 2 des statuts types des conseils régionaux emploie une formule plus directive : « *coordonner les activités des différentes fédérations de la région* ».

Au 31 décembre 2010, existaient 22 conseils régionaux dont 16 en activité.

3 - L'Association nationale et l'Union

Selon l'article 1^{er} de ses statuts, « *L'Association nationale « Secours populaire français » est une union qui groupe des fédérations départementales et des Comités non fédérés* ». En plus de son objet commun avec toutes les autres structures, elle a pour objet particulier de « *coordonner l'ensemble des activités de solidarité* » et de « *centraliser les résultats des activités et les bilans financiers* ».

Dans la terminologie en vigueur au Secours populaire, l'association nationale (parfois appelée « siège ») désigne une entité juridique alors que le terme « Union » désigne l'ensemble du mouvement et les comptes combinés de l'ensemble des structures. Les statuts de l'association nationale déterminent le fonctionnement de l'ensemble du mouvement.

Par ailleurs, c'est l'association nationale qui a été reconnue comme « établissement d'utilité publique » par le décret du 12 mars 1985. Elle est donc seule habilitée à percevoir les legs ; les legs affectés par le donateur à une autre structure du Secours populaire lui sont rétrocédés en vertu du fait que ces structures sont toutes directement ou indirectement rattachées à l'association nationale.

B - La juxtaposition des instances

La reconnaissance d'utilité publique accordée au Secours populaire a suscité au sein du mouvement de fortes inquiétudes, dont celle de perdre son indépendance vis-à-vis de l'Etat. Cette reconnaissance imposait la création d'un conseil d'administration ayant un véritable rôle opérationnel, ce qui se rapprochait, négativement aux yeux du mouvement, de la pratique des entreprises, d'autant qu'il était exigé que ce conseil soit réduit, ce qui était incompatible avec les 130 membres du comité national auquel le Secours populaire est historiquement très attaché.

Se posait également la question du strict bénévolat des administrateurs alors que le Secours populaire souhaitait que certains de ses permanents, salariés, puissent être administrateurs. Cette proportion a été fixée à un quart au maximum par l'article 7 des statuts nationaux. Elle est respectée puisque les conseils d'administration élus en 2007 et 2009 comprennent 7 salariés sur 30 membres. Selon les statuts, ces administrateurs « ne peuvent cependant être élus secrétaire général faisant fonction de président, ni trésorier ».

En 1985, il n'a pas semblé possible de transformer radicalement la gouvernance du mouvement. Ont donc été confiées à un conseil d'administration, les compétences inhérentes à la reconnaissance d'utilité publique, cette nouvelle instance se juxtaposant aux structures existantes au niveau national. Il convient ainsi de distinguer :

- une gouvernance politique, qui décide des choix et orientations du mouvement et se compose des structures propres au Secours populaire, antérieures à la reconnaissance d'utilité publique : congrès national, comité national, bureau national et commission financière nationale ;

- une gouvernance de gestion, assurée par le conseil d'administration et ses émanations.

1 - La gouvernance politique

Au sommet de la pyramide, le congrès national, composé des délégués élus par les congrès départementaux, se réunit tous les deux ans. Le dernier congrès de la période sous revue a réuni à Nantes, en novembre 2009, 676 délégués. Le congrès détermine les orientations du mouvement pour deux ans, autour d'un thème comme celui de la solidarité dans les zones rurales (Brive, 2007) ou de la solidarité pour les droits de l'enfant (Nantes, 2009). Ces orientations stratégiques fixent une ligne politique et sensibilisent les fédérations à certaines problématiques, mais ne sont assorties d'aucun objectif ou indicateur de résultat.

Entre deux congrès, se tient une assemblée générale. Selon l'article 8 des statuts : « *Le Congrès et l'Assemblée générale : entendent les rapports sur la gestion du Conseil d'administration sur la situation financière et morale ; approuvent les comptes de l'exercice clos ; votent le budget de l'exercice suivant ; délibèrent sur les questions mises à l'ordre du jour et fixent les grandes lignes de l'activité de l'Association* » mais « *seul le Congrès national décide de l'orientation du Secours populaire français et pourvoit à l'élection du Comité national et du Conseil d'administration selon les modalités précisées à l'article 5 des présents statuts* ». Une assemblée générale se tient par ailleurs chaque année au mois de juin, notamment pour approuver les comptes.

Le congrès élit ainsi le comité national (130 membres) lequel élit en son sein le bureau national (40 membres) et la commission financière nationale (15 membres).

Le rôle essentiel du comité national, véritable parlement du mouvement (trois réunions par an) est de veiller à l'application des orientations décidées par le congrès et de contrôler la gestion confiée au conseil d'administration. Le bureau national, élu par le comité national, fixe, au cours de sa réunion mensuelle, l'ordre du jour du comité national et veille à l'application de ses décisions. Avec le secrétariat national (issu du conseil d'administration), il participe à la coordination de l'ensemble des activités de solidarité et prépare le congrès suivant.

La commission financière nationale présidée par le trésorier examine les comptes de l'association nationale, des fédérations et de tous les comités et donne son avis au conseil d'administration, au comité national, au congrès et à l'assemblée générale.

2 - La gouvernance de gestion

Aux termes de l'article 5 des statuts, « *l'Association est gérée par un Conseil d'administration de 30 membres maxima appartenant à une fédération ou un Comité non fédéré* ». En son sein, le conseil d'administration désigne un secrétariat national de 14 membres maximum (soit, tout de même, la moitié du conseil d'administration). Le trésorier, le secrétaire général et le Président y sont élus.

Le même article 5 définit et, surtout, limite ainsi les prérogatives du conseil d'administration : « *Le Conseil d'administration (...) est investi des pouvoirs qui ne sont pas expressément réservés au Congrès national, à l'Assemblée générale qui a lieu entre deux Congrès et au Comité national. Il est essentiellement chargé de la gestion et du fonctionnement de l'Association nationale, de la mise en œuvre des missions définies aux articles 1b [pratiquer la solidarité], c [missions de l'association nationale], 3b [agrément des membres de l'association nationale portant le titre « Secours populaire français »], 4b [radiation des membres] ; 10 [acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles, constitutions d'hypothèques, baux excédant neuf ans, aliénations de biens rentrant dans la dotation et emprunts ; les décisions correspondantes devant être approuvées par le Congrès ou l'Assemblée générale], 11 [acceptation des dons et legs], 16 [tenue de la comptabilité et justification de l'emploi des fonds provenant de subventions]* ».

Le secrétariat national « *est chargé d'assurer la marche de l'Association nationale selon les décisions du Conseil d'administration. Il organise les services, pourvoit au recrutement et dirige le personnel* » (article 5 des statuts).

C - Les incidences de cette organisation

Outre le fait qu'elle est le fruit d'un héritage historique, la double structure nationale permet, selon le Secours populaire français, la mobilisation d'un nombre important de bénévoles motivés par leur appartenance aux instances nationales, l'association des salariés à la vie des instances, la démultiplication du processus d'appropriation des valeurs et de la réflexion.

En regard, peuvent être relevés la coexistence de structures aux rôles statutairement proches, la multiplication des réunions, des coûts importants de fonctionnement (543 000 € pour le congrès national de 2009, 157 000 € pour l'assemblée générale de 2010, frais de déplacements), l'alourdissement du processus de décision. En pratique, la secrétaire du conseil d'administration, devenue depuis 2005 secrétaire

générale du conseil d'administration, assure la direction effective du mouvement, en coordination avec le trésorier national et le Président du SPF. Ce constat est confirmé par la constitution, non prévue par les statuts, d'un « bureau du conseil d'administration », composé du président, de la secrétaire générale du conseil d'administration et du trésorier national. La complexité de l'organisation, reconnue par les instances du Secours populaire lui-même, a conduit, à la suite du congrès de 2009, à la création d'une fonction supplémentaire au sein du conseil d'administration : celle de la communication entre ce dernier et les instances politiques du mouvement, au moyen d'une lettre interne remise aux dirigeants nationaux rendant compte, après chaque séance, des décisions de gestion arrêtées et engageant le mouvement.

La persistance de cette double organisation, fruit de l'histoire du mouvement, s'explique aussi par la permanence des dirigeants. Aucune disposition ne limite le nombre de mandats que les membres de telle ou telle instance peuvent assurer. Si un tiers des membres du conseil d'administration élus en 2009 étaient nouveaux, la moitié d'entre eux ont été élus avant 2001 et 6 (20 %) sont administrateurs depuis 1983, date à laquelle le conseil a été constitué pour la première fois. Parmi ces derniers figure, outre le président, la secrétaire générale du conseil d'administration. Le président, quant à lui, exerce cette fonction depuis 1958.

Dans chacune des instances, l'ensemble des votes a lieu à mains levées. En 2009, le comité national a été élu par 668 voix pour, une voix contre et sept abstentions ; le bureau national et la commission financière nationale ont été élus à l'unanimité. Seule l'élection du conseil d'administration a donné lieu à un certain partage des voix avec 414 voix pour, 85 contre et 117 abstentions.

Enfin, l'existence d'un très grand nombre d'associations juridiquement indépendantes composant le mouvement fait que chacune d'entre elles – y compris les 647 comités – devrait normalement, nonobstant la mission de coordination confiée par les statuts à l'association nationale, respecter les obligations imposées aux organismes faisant appel à la générosité publique, en particulier : présentation d'un compte d'emploi des ressources intégré dans les comptes, publication et certification des comptes au-delà du seuil légal. En pratique, comme on le verra, outre l'association nationale, seules les fédérations s'acquittent – partiellement – de ces obligations.

II - Les moyens du réseau

A - Bénévoles et salariés

Le fonctionnement du Secours populaire repose à la base sur les « collecteurs » bénévoles, notion propre au Secours populaire français qui ne se confond pas avec celle d'adhérent en usage dans la plupart des associations (il n'y a pas d'adhérent personne physique). *« Est dénommé collecteur, toute personne qui recueille des dons en nature ou en espèces et/ou participe activement à l'organisation de la solidarité. La carte officielle de collecteur du Secours populaire français qui lui est remise lui rappelle son pouvoir et le lien moral avec tous les membres du Secours populaire français ».*

Le Secours populaire recensait, fin 2010, 69 468 bénévoles, ce nombre global ayant été relativement stable au cours de la période sous revue, avec toutefois de fortes disparités régionales. Le Secours populaire considère que le recensement des bénévoles, issu de la base des donateurs et collecteurs, est en deçà de la réalité des bonnes volontés rendant des services à un titre ou à un autre et communique ainsi sur un nombre de 80 000 « animateurs collecteurs ». Ce décompte peut être considéré comme surévalué car, d'une part, un bénévole reste inscrit dans la base tant qu'il n'a pas expressément demandé sa radiation ou agi de manière contraire aux statuts, même s'il a cessé d'apporter son aide ; d'autre part, est considéré comme bénévole celui qui donne de son temps *« sans condition de durée ni de périodicité »*.

Au 31 décembre 2010, le réseau du Secours populaire français (hors association nationale) comptait 413 salariés, dont 401 dans les fédérations, avec une répartition très inégale entre ces dernières. La fédération du Nord compte à elle seule 57 salariés (contre respectivement 7 et 8 dans les fédérations de Paris et des Bouches-du-Rhône, de taille comparable) du fait, principalement, du recours à divers types de contrats aidés dans le cadre d'ateliers d'insertion. Beaucoup de fédérations ont nommé des directeurs salariés pour diriger opérationnellement et quotidiennement les services ou secteurs d'activité de la structure.

B - L'appui du siège au réseau

C'est sans doute en matière de comptabilité que l'appui du siège est le plus significatif. Celui-ci fournit les logiciels, organise les formations, rédige les supports. Les auditeurs du siège visitent périodiquement les fédérations dont ils ont la charge et exercent autant

une mission de conseil que de contrôle de gestion. Sur demande de la fédération, ils contribuent en outre au recrutement initial et, après la période d'essai, définitif des comptables fédéraux. Ils assurent également des formations et un support téléphonique. Pour chaque fédération, le siège détermine chaque année des objectifs en matière de qualité de tenue des comptes et de compétences comptables, mais sans que les fédérations soient elles-mêmes associées à ce processus. Le siège apporte, par ailleurs, son appui au développement du réseau, c'est-à-dire à l'accroissement du nombre d'antennes et de comités, comme au recrutement de nouveaux bénévoles.

Le « parrainage » constitue un élément important de la politique de soutien du siège aux fédérations. Le « parrain » est un membre du conseil d'administration ou du comité national qui accepte de servir de relais entre le siège et la fédération dont il a la charge avec pour objectif de favoriser le développement de cette dernière. Le parrain est supposé participer à la vie et au développement de la fédération qu'il suit en entretenant avec elle des relations privilégiées, en y effectuant des visites régulières, en participant aux réunions des instances et en lui apportant un appui pour conduire ses projets ou en cas de difficulté.

En contrepartie de l'appui reçu du siège, les structures locales contribuent à son financement. La cotisation des fédérations et conseils de région à l'association nationale est inscrite dans les statuts depuis leur adoption. Selon le Secours populaire français, cette cotisation, qui s'est élevée à un peu plus de 3 M€ par an entre 2007 et 2010, couvre 14 % des charges assumées par l'association nationale. La répartition de ce montant entre les différentes fédérations et conseils de région se fonde sur trois critères cumulatifs : poids des produits d'activité du département dans les produits d'activité totaux des structures décentralisées pour 85 % du montant total à recouvrer ; proportion de la population corrigée du taux de chômage dans la population totale pour 12 % du montant total à recouvrer ; capacité contributive pour 3 % du montant total à recouvrer.

Chapitre II

Les appels aux dons et la communication en direction des donateurs

I - Des campagnes qui rythment l'année

Le Secours populaire français mène chaque année des campagnes ciblées récurrentes, qui lui permettent de récolter des fonds pour les actions de solidarité qu'il entend conduire, ainsi que pour le fonctionnement et l'animation du mouvement.

A - Présentation des différentes campagnes

Le tableau ci-après présente les campagnes conduites en 2010.

Tableau n° 1 : campagnes nationales 2010

Opération	Date	Publics aidés	Descriptif
Don'actions	Janvier, Février-Mars 2010		Fonctionnement et animation de l'association
Solidarité internationale	Mars 2010	Très divers	Projets dans plus de 50 pays : accès à l'éducation, aide aux réfugiés, accès à la nourriture et à l'eau potable, accès aux soins, etc.
Vacances et journée des oubliés des vacances	Mai 2010	Familles en situation de précarité	Aide aux familles en difficulté : séjours en familles, vacances, colonies, stages sportifs, sorties culturelles, etc, proposés aux enfants avec l'aide de l'ANCV
Personnes âgées	Juin 2010	Personnes âgées vivant sous le seuil de pauvreté	Ecoute, soutien alimentaire et vestimentaire, aide juridique, accès aux soins
Rentrée scolaire	Septembre 2010	Familles défavorisées	Vêtements, fournitures, licences sportives ou culturelles, inscriptions en universités notamment
Pauvreté précarité	Octobre 2010	Personnes en difficulté	Collecte et communication sur l'ensemble des actions proposées dans les permanences d'accueil et de solidarité, aux personnes en difficulté : aides alimentaire et vestimentaire, logement, juridique, accès à la culture, aux loisirs et aux sports
Pères Noël Verts	Novembre 2010	Enfants et familles défavorisées	Produits festifs, cadeaux et spectacles de Noël
Etrennes	Décembre 2010		Financement général du Secours populaire français

Source : Cour des comptes, d'après Secours populaire français

Outre un appel permanent à dons sur les sites Internet du siège et des fédérations, le Secours populaire recourt à de nombreuses modalités de collecte de fonds : collectes populaires (voie publique, troncs, urnes, etc.), initiatives (tombolas, kermesses, braderies, etc.), appels de presse (article accompagné des coordonnées pour faire parvenir un don), listes de souscription, sollicitations relevant du marketing direct, dans le cadre de campagnes prévues annuellement ou d'appels d'urgence.

La diversité des causes soutenues dans les appels à dons apparaît à l'examen des différents sites Internet du mouvement. Dans tous les cas, figure la mention « *dans le cas où les fonds collectés seraient supérieurs aux besoins, l'association se réserve le droit de les affecter à des missions qu'elle jugera prioritaires ou à des missions similaires dans d'autres pays* ». Cette mention est complétée, pour la fédération du Nord, par cette précision : « *en cas de désaccord de votre part, merci de nous en informer* », qui ne figure pas sur les autres sites de l'échantillon étudié, comprenant les dix plus grosses fédérations et les cinq plus petites (suivant le critère du nombre de bénévoles) ainsi que l'association nationale. La Cour prend acte de l'engagement du Secours populaire français de généraliser cette mention.

Sur les dix plus grandes fédérations, sept proposent une affectation du don, suivant des intitulés très divers. Toutes proposent le choix « *en fonction des besoins* » à l'exception des deux plus importantes (Nord et Pas-de-Calais) qui imposent une affectation. Toutes les fédérations étudiées proposent de financer des actions internationales, générales ou ciblées. S'agissant de ces dernières, des appels à dons pour des événements survenus il y a plusieurs années pourtant toujours qualifiés d'urgences. Les plus petites fédérations ainsi que l'association nationale ne proposent pas d'affecter le don ; le donateur qui le souhaite en a toutefois toujours la possibilité.

B - Les déclarations annuelles de campagnes

Chaque année, le Secours populaire français établit une déclaration préalable annuelle d'appel à la générosité publique² auprès de la préfecture de Paris. Les fédérations et comités relaient les campagnes nationales du Secours populaire et les fédérations font appel à dons sur leur site Internet, mais une seule déclaration nationale est effectuée pour l'ensemble du mouvement. Le fait, pour le Secours populaire français dans son ensemble, de faire appel à la générosité publique semble

² Article 3 de la loi du 7 août 1991.

suffisamment établi par une seule déclaration annuelle, sans qu'il paraisse utile d'imposer cette formalité à toutes les structures du réseau, compte tenu de l'objet de cette déclaration³.

La déclaration distingue les « campagnes nationales permanentes » et les « campagnes nationales ponctuelles ».

Même si le Secours populaire français prend soin d'indiquer « Don'actions inclus », il ne précise pas la spécificité de cette collecte particulière, dont les fonds sont uniquement destinés à alimenter le fonctionnement du mouvement, ni ses modalités particulières sous forme d'une tombola.

Pour ce qui concerne les campagnes nationales ponctuelles, il est spécifié que leur but est de « *venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles en France ou à l'étranger, ou de conflits armés* » ; « *chaque fois qu'il y a catastrophes ou conflits* » ; selon les « *mêmes modalités que les campagnes permanentes* ». Cette formulation très large permet un appel au don sans que soit spécifié le véritable objet de la campagne. S'il est évidemment impossible de désigner à l'avance des catastrophes par nature imprévisibles, sans doute faudrait-il, en revanche, déposer en préfecture, lorsque ces drames surviennent, une déclaration spécifique.

C - L'organisation des campagnes de collecte

En s'appuyant sur les coûts unitaires et les bilans des mailings précédents, le Secours populaire prévoit chaque année, au sein de son budget prévisionnel, les crédits nécessaires à la mise en œuvre de sept ou huit campagnes.

Le choix fait en 2008 (pour la campagne 2009) d'une société spécialisée a permis de réduire, par un meilleur ciblage, le nombre de lettres envoyées, donc le coût des campagnes de collecte. Les charges d'affranchissement constituent une part non négligeable du coût et ont été renégociées globalement en 2010. Au total, selon les campagnes, entre 2007 et 2010, le coût moyen d'un envoi oscille entre 0,52 et 1,69 €. Pour

³ Comme l'a considéré le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles, et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, de 1991, « la déclaration préalable exigée par l'article 3 de la loi a pour seul objet de porter à la connaissance de l'autorité administrative "les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique" ; (...) par cette formalité, le législateur a cherché uniquement à permettre l'exercice ultérieur d'un contrôle sur l'emploi des ressources collectées auprès du public (...) » (Décision n° 91-299 DC du 2 août 1991).

les expéditions du siège, certains plis ont été passés au tarif lent, ce qui a permis une réduction des coûts d'affranchissement.

Les fédérations doivent impérativement conduire les campagnes décidées au niveau national, mais peuvent choisir de les mener en élaborant leur propre matériel ou en commandant et payant celui proposé par le siège. En moyenne, 80 % des fédérations recourent, au moins pour l'une des campagnes, aux prestations fournies par le siège. Les fédérations qui souhaitent conserver leur autonomie conduisent les campagnes en réalisant et en envoyant leur propre mailing, puisqu'elles ont accès à la base des donateurs. Le siège n'a alors aucun regard sur le message d'appel rédigé par ces fédérations. Si, en 2009, seulement cinq fédérations n'ont acheté aucun des mailings proposés par le siège, les 93 autres n'ont commandé sélectivement qu'une partie de ces outils.

Le volume des mailings, principal outil de collecte, a atteint 1 316 972 envois en 2010, soit 14 % de plus qu'en 2009 mais nettement moins qu'en 2007 (2 327 313). Les trois-quarts de ces envois ont eu pour objectif la fidélisation des donateurs déjà connus.

La progression de la rentabilité globale de la collecte relevant du marketing direct, entre 2006 et 2010, (+ 4,45 %) est à relever. Cette progression ne recouvre que les actions de fidélisation ; la marge des actions de prospection est, en revanche, constamment négative, ce qui montre que le Secours populaire français n'a pas encore trouvé les bons outils pour attirer de nouveaux donateurs. Il loue des fichiers existants à d'autres organismes, mais le principe qu'il s'impose à lui-même de ne pas louer ou échanger son propre fichier l'empêche d'accéder aux données d'associations comparables, qui pratiquent, quant à elles, cet échange. Ce choix hypothèque la réussite des mailings de prospection. Pour autant, grâce aux autres initiatives conduites par les fédérations, le nombre de donateurs a augmenté sur la période.

Par ailleurs, dans la période récente, le Secours populaire a accentué ses actions de prospection envers les personnes morales (mécénat) tout en cherchant à fidéliser les partenaires occasionnels et à reprendre contact avec ceux qui se sont éloignés. Les études en vue du développement de cette source de collecte sont en cours mais se heurtent aux stratégies similaires développées par toutes les autres grandes organisations du secteur.

D - La base de données des personnes en relation avec le Secours populaire français

Cette base de données rassemble toutes les personnes qui sont « en relation » avec le Secours populaire, soit en 2009 : 70 146 collecteurs (69 468 en 2010) ; 12 500 retraités ; 2 254 personnalités ; 5 529 familles de vacances ; 83 339 fiches prospection⁴ ; 46 712 adresses méls ; 88 852 numéros de téléphone (personnel ou professionnel).

Sauf à demander à en être radiée, toute personne qui, lors d'un contact avec le Secours populaire, a fourni des renseignements la concernant, est incorporée dans la base. Celle-ci compte à ce jour plus d'un million de fiches. Les données sont accessibles via Internet sur des terminaux dédiés et protégés, et la procédure d'intégration d'un nom ou de modification d'une donnée est sécurisée.

La base permet l'édition, par chaque fédération, des reçus fiscaux, signés du président du mouvement, accompagnés d'une lettre-type rédigée par les services du siège. Chaque don supérieur ou égal à 8 € génère un reçu fiscal, ceux effectués par prélèvement automatique un reçu fiscal annuel. Le Secours populaire indique que tous les dons ouvrent droit au reçu fiscal au taux majoré (75 %), alors même que toutes ses activités n'entrent pas nécessairement dans le périmètre d'application de ce taux. En effet, le 1^{er} de l'article 200 du code général des impôts dispose que ce taux s'applique aux « versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins (...) à des personnes en difficulté (...) ».

La présentation des différentes campagnes d'appel à dons montre que si certaines activités correspondent à la première partie de cette définition, tel n'est pas le cas de toutes celles entrant dans le champ très large des activités du Secours populaire.

⁴ Il s'agit des prospects. Lors de la prospection, un code particulier est attribué aux prospects ; s'ils font un premier don, ce code les suit pour passer à la deuxième étape de réactivation et, enfin, à la troisième de fidélisation.

Il n'y a pas de lien entre la comptabilité d'une fédération et la saisie d'un don : une double saisie est nécessaire. Source d'erreur, cette double saisie impose des recoupements effectués par le comptable, le commissaire aux comptes et les auditeurs du siège. En revanche, il existe un lien automatique (appelé déversement) avec la comptabilité du siège. Il n'y aurait que des avantages à ce que, comme cela est envisagé, ce déversement soit étendu vers les comptabilités fédérales.

Enfin, pour tenir compte des observations faites en cours de contrôle par la Cour, le Secours populaire français a procédé, en 2011, à la déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de ses fichiers et a nommé, en son sein, un correspondant de la commission dont la désignation a pris effet en septembre 2011.

E - Le contenu des différents appels à dons

Tous les dons financiers reçus par le Secours populaire font l'objet d'un prélèvement à la source destiné au fonctionnement du mouvement; son taux était de 20 % avant 2009 ; depuis, il est de 20 % sur les legs (hors legs affectés) et de 8 % sur les dons. Or dans ses messages d'appel à dons, le Secours populaire n'informe pas les donateurs de ce prélèvement, alors même que la plupart de ces appels revêtent le caractère d'une collecte ciblée.

1 - Pour le fonctionnement du mouvement : le « Don'actions »

Chaque année, depuis 1998, le Secours populaire lance une grande « tombola solidaire » selon le modèle traditionnel du placement de tickets qui, tirés au sort sous le contrôle d'un huissier, permettent de gagner des lots pouvant aller d'une automobile à des séjours en France. Tous les lots sont offerts par des entreprises, sauf le 1^{er} prix.

Le règlement du jeu prend soin de préciser que la participation à la tombola est indépendante du don, facultatif, qui peut être fait au Secours populaire par la même occasion et qui est « suggéré » à hauteur de deux euros par ticket.

Chaque fédération adresse au siège une première commande de carnets (dont le volume moyen est passé de 491, en 2008, à 581 en 2011) qui peut ensuite être éventuellement complétée. Les carnets, comportant 10 tickets, sont routés dans les comités puis confiés aux bénévoles qui vont en vendre les tickets sur le territoire. Chaque fédération récupère les souches des tickets vendus pour enrichir la base de données. Chaque

comité, chaque fédération, chaque région et l'association nationale organisent un tirage, avec des lots différents. Le possesseur d'un ticket a ainsi la possibilité de gagner au moins quatre lots. Chaque tirage est l'occasion d'une manifestation qui doit elle aussi rapporter des fonds. Les fonds recueillis sont comptabilisés par les comités, les fédérations ou le siège, en proportion du nombre de tickets vendus, et sont directement affectés au fonctionnement de chaque entité.

Cette campagne a pour but unique de contribuer aux frais de fonctionnement, au sens du compte d'emploi des ressources, du Secours populaire. Sur la page d'accueil du site spécifiquement dédié à l'opération (www.donactions.fr), le message est clair : « *chaque année grâce à votre soutien au Don'actions, le Secours populaire français collecte les ressources nécessaires à son fonctionnement et se dote ainsi de moyens plus importants pour développer la qualité de ses actions de solidarité pour financer le fonctionnement de ses structures de solidarité (électricité, loyers...) ; pour stocker, livrer, distribuer (achats de camionnettes, chambres froides...) ; pour financer l'organisation (achats d'ordinateurs, fournitures de bureau...)* ». Il en va de même sur l'une des affiches qui proclame que « *chaque année, grâce à votre soutien au Don'actions, le Secours populaire français collecte les ressources nécessaires à son fonctionnement et se dote ainsi de moyens plus importants pour développer la qualité de ses actions de solidarité* ».

Sur d'autres supports, cependant, l'information diffusée est perfectible. Le ticket remis évoque une contribution au « *développement des missions du Secours populaire français* ». On peut raisonnablement penser que le donateur, si tant est qu'il se donne la peine de déchiffrer d'aussi petits caractères, estimera avoir financé des actions conduites par l'organisme et pas nécessairement son fonctionnement.

Pour éviter toute confusion, la mention relative aux « missions » pourrait être modifiée de manière à ce que le donateur sache sans ambiguïté qu'il finance par son geste le « fonctionnement » de l'association, même si le Secours populaire français considère, comme on le verra, que le développement de ses structures et l'animation de son réseau font partie intégrante de ses « missions ».

Sous cette réserve, la Cour salue l'originalité de cette campagne : peu d'associations comparables mettent en avant de manière transparente la nécessité de contribuer au fonctionnement de leurs structures.

2 - Les étrennes

Fin décembre 2010, l'organisme a adressé comme chaque année son mailing de « bonne année » dans lequel il fait part de ses inquiétudes

pour l'année à venir, offre comme accélérateur de don un calendrier et fait appel à un don. A la lecture des documents, celui-ci semble non affecté à une action particulière mais destiné à faire face aux difficultés rencontrées par les plus démunis, pour affronter chaque jour de l'année qui s'ouvre. « *En 2011, avec le SPF, jour après jour agissons au cœur de toutes les détresses* », comme le dit sur sa couverture le petit carnet de huit pages qui accompagne le mailing.

La lettre, elle-même, multiplie les formulations alarmistes : « *votre geste, quel qu'il soit, nous permettra de venir en aide aux plus démunis* », « *de plus en plus de personnes risquent de se trouver en situation de précarité et je crains que les moyens dont nous disposons ne soient pas à la hauteur des besoins* ».

Cette campagne est la seule qui ne soit pas ciblée sur un objectif particulier, et le Secours populaire en affecte les produits au fonctionnement du siège.

3 - L'appel à la solidarité internationale

Chaque année, le Secours populaire lance, en mars ou avril, sa campagne annuelle en vue de financer ses actions à l'étranger. La même affiche, utilisée depuis 2005, a été refaite pour la campagne 2010. Le mailing-type mentionne que « (...) *votre soutien est important pour mener à bien les 150 projets de solidarité internationale que nous gérons dans plus de 50 pays en faveur des enfants* ».

Le mailing général envoyé par le siège national sollicite un don affecté à la solidarité avec les pays les plus pauvres, citant des projets de développement conduits par les fédérations (Solidarité Palestine, accès à l'éducation, aide aux réfugiés, accès à la nourriture et à l'eau potable, accès aux soins). Le message est très clairement orienté vers l'aide aux enfants, alors que les actions de solidarité internationale menées par le Secours populaire ne concernent pas seulement cette tranche d'âge, même si la cause des enfants a constitué une priorité de l'association depuis son origine.

4 - Les autres campagnes annuelles

Les autres campagnes ciblées n'appellent pas d'observation sur la formulation de l'objet de l'appel comparée aux actions réalisées.

Dans sa campagne « vacances », le Secours populaire recherche des places d'accueil pour permettre aux enfants qui ne partent pas d'être accueillis en centre de vacances ou dans des familles, thème porteur auquel est historiquement très attaché le mouvement. L'objet de l'appel

au don ne peut faire aucun doute pour le donateur et la possibilité de soutenir régulièrement le mouvement est clairement identifiée.

Une campagne menée un peu plus tard vise à organiser la « Journée des oubliés des vacances » (JOV), après le 15 août, pour permettre aux enfants de « *s'évader une journée hors de leur quartier ou de leur village* ». En 2010, sous le nom « Soleils d'Europe », le Secours populaire a offert à 40 000 enfants une journée à Paris, le 19 août.

Traditionnellement, le Secours populaire met en place un mailing à la mi-août, avec une relance à la mi-septembre, dans la perspective d'aider les familles défavorisées à financer la rentrée scolaire. La lettre à finalité émotionnelle qui accompagne l'appel aux dons le dédie très clairement à cette occasion particulière.

La campagne « pauvreté – précarité » s'organise au mois d'octobre pour financer l'aide alimentaire, l'aide vestimentaire, l'insertion sociale et professionnelle, l'hygiène et les soins, l'aide au logement, l'accès à la culture et aux loisirs. S'est ajouté, en 2010, un mailing d'urgence pour soutenir les victimes de la tempête Xynthia.

En juin 2010, a été décidée une campagne supplémentaire en faveur de « *600 000 personnes âgées qui vivent sous le seuil de pauvreté* », en vue d'offrir « *une écoute et une assistance psychologique, un soutien alimentaire et vestimentaire, une aide administrative et juridique, une aide au logement ou à l'accès aux soins* ». Cette campagne attire ainsi l'attention sur une population et non sur une occasion particulière. Le caractère général de son objectif explique que cette campagne ne fasse pas l'objet d'un suivi individualisé dans les recettes du Secours populaire français et soit comprise dans la campagne générale « pauvreté précarité ».

Enfin, la campagne dite des « Pères Noël Verts » lancée à la mi-novembre se traduit par un mailing sur le thème de Noël. Il est indiqué que les bénévoles « *habillés de la couleur de l'espoir* » vont « *collecter des jouets neufs* », et « *accueillir dans les libres-services de la solidarité les familles qui n'ont pas les moyens de s'offrir un vrai réveillon de Noël. Les personnes âgées qui souffrent de la solitude ne seront pas non plus oubliées* ». Le plan de communication 2010 de cette campagne comprend un catalogue de cadeaux « solidaires » (cartes de vœux, bougies, calendriers, papier à lettres, objets de décoration, etc.) également vendus sur le site de l'association⁵ ou par téléphone.

⁵ www.boutique-spf.com.

II - Une communication insuffisante envers les donateurs

A - Les outils de communication développés par les fédérations

1 - Les bulletins et journaux sous format papier

Les fédérations sont de plus en plus nombreuses à développer leurs propres outils de communication et à proposer des bulletins ou des journaux, d'une grande diversité : certains ne présentent qu'une page en

noir et blanc, d'autres sont de véritables magazines, reflétant en cela les moyens inégaux dont disposent ces structures.

Dans la description des actions conduites, les comptes-rendus devraient être plus précis, plus factuels et fournir des informations dont disposent sans nul doute les fédérations éditrices. Il n'est pas certain en effet que, dans leur majorité, ces publications, destinées principalement aux animateurs collecteurs, répondent à l'obligation de bonne information du donateur. Les bilans chiffrés y sont rares et embryonnaires, les exemples retenus – retraçant souvent de petites initiatives locales - sont illustratifs mais ne suffisent pas rendre compte de l'ensemble des actions du Secours populaire français. Rien n'a été établi officiellement par le siège pour informer les fédérations de leurs obligations en matière d'information du donateur ni sur la meilleure manière de remplir ces dernières.

Le Secours populaire a indiqué à la Cour que les informations contenues dans ces différents supports sont recoupées par le siège avec les renseignements fournis dans les questionnaires adressés cinq fois par an aux fédérations afin que celles-ci y rendent compte de leur activité. Toutefois, ce recoupement ne paraît pas systématique. La situation pourrait être améliorée : le Secours populaire a su développer des actions de formation sur de nombreux sujets et celui de la rédaction des bulletins fédéraux d'information pourrait y trouver sa place. Le siège pourrait également organiser une relecture régulière et pédagogique des supports édités, et mieux faire connaître aux fédérations les obligations en matière d'information du donateur.

Les publications sous format papier, éditées par les fédérations et plus rarement leurs comités, présentent sans doute un grand intérêt pour la mobilisation des bénévoles et des donateurs, mais les informations apportées à ces derniers sur les actions conduites sont insuffisantes, notamment en termes financiers. La Cour prend acte de l'engagement du Secours populaire d'améliorer sur ce point sa communication envers les donateurs.

2 - Les sites Internet des fédérations

La situation n'est pas homogène. Si toutes les fédérations disposent d'un site, auquel on peut aisément accéder depuis celui de l'association nationale, certains n'offrent, de manière très limitée, que quelques renseignements pratiques (pages d'accueil par défaut fournie par le siège). En revanche, d'autres, plus rares, sont en mesure d'apporter à l'internaute des contenus plus riches.

Une bonne pratique paraît devoir être encouragée et développée : sur le site de l'association nationale, et sur ceux des fédérations qui en ont repris le modèle, l'accès à la rubrique « donner » ouvre un lien assez visible intitulé « Voir aussi » vers une rubrique « Où vont vos dons ? » qui permet de télécharger les « rapports financiers » des exercices clos. Sous cette appellation figurent en réalité les suppléments annuels « l'Essentiel », qui présentent sur six pages le compte d'emploi des ressources, un bilan simplifié et des graphiques sur la solidarité en France, la solidarité dans le monde et la solidarité matérielle⁶.

La proximité sur un site Internet des rubriques d'appel à dons et de compte-rendu financier est une marque de transparence à l'attention du donateur.

Même si le format de « l'Essentiel » est sans doute adapté et suffisant pour la majorité des donateurs, rien n'interdirait de proposer également le rapport de gestion officiellement établi et présenté devant les instances du mouvement par le trésorier, voire un lien vers le rapport du commissaire aux comptes publié au Journal Officiel. Quand bien même tous les donateurs ne s'intéresseraient pas aux éléments techniques contenus dans ces rapports, le seul fait qu'ils soient accessibles renforcerait sans doute la confiance dans la transparence financière de l'organisme.

Par ailleurs, les données financières présentées sont uniquement celles de l'Union et non celles de la fédération concernée ou de l'association nationale, ce qui pourrait être explicité au donateur, avec un

⁶ Cf. *infra* pour l'analyse de ces présentations.

commentaire pédagogique adapté indiquant qu'il s'agit de comptes combinés.

B - Les outils de communication développés par le siège

Le mouvement utilise plusieurs supports pour rendre compte à ses donateurs de l'affectation des dons.

Tout donateur est automatiquement – sauf souhait contraire – abonné aux dix numéros annuels du magazine « *Convergence* » de 24 pages, tirés chacun à 260 000 exemplaires. Chaque numéro de ce magazine relate des projets conduits par plusieurs fédérations. Un dossier central traite plus complètement d'un thème donné, mais il ne détaille pas avec suffisamment de précision ce qui a pu être engagé lors de telle ou telle campagne, et contient peu d'éléments financiers.

Quelle que soit également la qualité de ce supplément annuel thématique, « *Alerte Pauvreté* » et ses 112 pages de reportage ne peuvent pas non plus remplir ce rôle d'information du donateur souhaitant savoir ce que le mouvement a engagé avec ses fonds. Ce n'est pas davantage le cas des autres publications : « *Copains du monde* » adressé trois fois par an à 15 000 jeunes et personnes travaillant dans le secteur de l'éducation, « *Convergence bénévole* » adressé six fois par an aux collecteurs, ou « *Le dire pour agir* » qui relate, depuis 2000, la parole des plus démunis et fait l'objet de publications d'une périodicité irrégulière. Le rapport annuel d'activités est, quant à lui, adressé aux fédérations, à des personnalités du monde politique, des entreprises et du milieu caritatif et n'est donc pas directement destiné au donateur.

La rubrique « actions » du site www.secourspopulaire.fr paraît davantage, sans être parfaite, répondre aux exigences d'information. Distinguant entre actions et actions d'urgence, cette rubrique rend compte par grandes catégories de projets (sécurité alimentaire, accès à l'éducation, santé, etc.) des actions conduites. Toutefois, cette présentation ne reflète pas les campagnes engagées chaque année. D'une part, ceci ne permet pas au donateur de clairement identifier son geste à l'action correspondante du Secours populaire français. D'autre part, cela l'oblige à se déplacer au sein d'items parfois peu cohérents (les « Pères Noël Verts » sont dans la rubrique « vacances, culture, loisirs et sports »). Même si le moteur de recherche permet de quelque peu pallier cet inconvénient, l'accès aux campagnes en faveur des personnes âgées ou pour la rentrée scolaire est loin d'être immédiat. Une meilleure adéquation

entre campagnes d'appel aux dons et accès à l'information destinée au donateur pourrait ainsi être recherchée.

Par ailleurs, sur son site Internet, le Secours populaire se présente comme une « association à but non lucratif déclarée grande cause nationale », sans référence à des dates, ce qui est de nature à présenter ce label comme permanent. Dans la page du site consacrée à l'histoire du mouvement, l'information donnée sur ce plan est plus précise. Le Secours populaire y indique toutefois avoir également bénéficié du label en 1997 dans le cadre de la protection de l'enfance maltraitée, alors qu'il n'est pas cité à ce titre dans les documents des services du Premier ministre. La Cour prend acte de l'engagement du Secours populaire de rappeler précisément dans sa communication les années où il a bénéficié de ce label.

L'information financière apportée par le Secours populaire à ses donateurs repose quasi exclusivement sur le supplément annuel « l'Essentiel » qui présente des données chiffrées globales sur ses comptes et l'emploi des ressources issues de la générosité du public.

Présentées notamment sous forme de « camemberts », les données présentées détaillent la totalité des missions sociales telles que mentionnées dans la colonne 1 du compte d'emploi des ressources (« solidarité en France » et « solidarité dans le Monde »). Cette information ne permet pas d'avoir une vue des actions limitée à l'emploi de la générosité publique.

Par ailleurs, l'information sur la valorisation de la solidarité matérielle, telle que reprise au pied du compte de résultat et du compte d'emploi des ressources, est affichée à la suite des « deux autres » solidarités et sur le même plan. Un paragraphe encadré intitulé « *La générosité publique comme levier pour la solidarité* » fait suite à ces trois graphiques et évoque « *l'effet multiplicateur* » (3,6) qui correspond au rapport entre l'ensemble des ressources financières et le montant valorisé de solidarité (solidarité matérielle et bénévolat) : « *Pour 10 euros reçus, le Secours populaire français réalise 36 euros de solidarité* ». Le Secours populaire français fait ainsi figurer les éléments de solidarité matérielle sur le même plan que les éléments financiers alors même qu'une réserve a été émise par le commissaire aux comptes sur le sujet. Enfin, une mention en gros caractères indique « *total des missions sociales et engagements à réaliser 75%* ». Or l'addition des missions sociales de l'année et des engagements à réaliser n'est pas recevable, comme la Cour l'a déjà

relevé, car elle revient à présenter le même montant une première fois en engagements à réaliser, une seconde fois en missions réalisées⁷.

RECOMMANDATIONS

1. Avertir préalablement le donateur des prélèvements effectués sur le produit des collectes affectées au titre du fonctionnement du Secours populaire français ;

2. rendre les publications éditées par les structures fédérées du Secours populaire français plus explicites sur l'aspect financier du compte-rendu des actions menées ;

3. permettre au public d'accéder aisément aux informations financières des diverses structures du Secours populaire français publiées sur Internet, notamment aux comptes d'emploi des ressources, et rendre la communication explicite quant à la nature de ces données ;

4. présenter plus précisément, dans la communication nationale du Secours populaire, l'emploi des fonds issus de la générosité du public, en distinguant sans ambiguïté les éléments financiers et la valorisation des éléments matériels, et sans ajouter aux missions sociales de l'exercice les engagements à réaliser sur les exercices suivants.

⁷ Cf. notamment le rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs, octobre 2007, p. 45.

Chapitre III

L'établissement des comptes et les procédures

I - Une comptabilité par association membre

Selon l'article 16, deuxième alinéa, des statuts : « *chaque fédération et chaque comité doivent tenir annuellement une comptabilité qui forme un chapitre spécial de la comptabilité d'ensemble de l'Association nationale du Secours populaire français* ».

A - Les structures : 768 personnes morales autonomes

Chaque structure dispose de sa propre comptabilité autonome, avec la répartition suivante :

Tableau n° 2 : répartition des structures comptables

	2007	2008	2009	2010
Association nationale	1	1	1	1
Conseils de région	16	16	22	22
Fédérations départementales + Electriciens -gaziers	98	98	98	98
Comités locaux en activité (y compris comité du Livre)	611	610	620	647
Total	726	725	741	768

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

La gestion comptable des différentes structures du Secours populaire fait largement appel à des bénévoles, à l'exception du poste de comptable, salarié au 31 décembre 2011, dans la majorité des fédérations (86 salariés pour les 99 fédérations⁸).

B - Des obligations comptables partiellement respectées

1 - La production des comptes annuels et leur certification

Chacune des structures membres du Secours populaire établit ses propres comptes, matérialisés par la production d'un compte annuel (compte de résultat, bilan et annexe). Les comptes de la fédération et du département sont soumis à l'approbation du congrès départemental ou du comité départemental ou de l'assemblée générale.

Celles de ces structures qui comptabilisent plus de 153 000 € de dons sont également soumises à l'obligation de certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes. Cette obligation a progressivement été remplie : au 31 décembre 2009, 19 structures locales (18 fédérations et 1 conseil de région) répondaient à ces obligations et faisaient certifier leurs comptes. Au 31 décembre 2010, un commissaire aux comptes a été nommé dans 6 autres structures locales, ce qui porte à 25, à cette date, le nombre total des structures locales dont les comptes sont certifiés. Fin 2010, perduraient quelques fédérations dont les comptes n'étaient toujours pas certifiés, alors même que le seuil des dons (l'abandon de frais inclus) était dépassé. Le Secours populaire français a indiqué à la Cour que les mesures correctives ont été prises.

2 - Les obligations découlant des appels à la générosité publique : la production d'un compte d'emploi des ressources (CER)

Les associations qui font appel à la générosité publique doivent, selon les termes de l'article 4 de la loi du 7 août 1991, établir un « *compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par types de dépenses. Ce compte d'emploi est déposé au siège social de l'organisme ; il peut être consulté par tout adhérent ou donateur de cet organisme qui en fait la demande. (...) Lorsque ces organismes ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu*

⁸ La Corse dispose à compter de l'exercice 2011 de deux fédérations.

au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration ».

Ces dispositions devraient s'appliquer à l'ensemble des structures juridiques du Secours populaire, et particulièrement aux fédérations, dont on a vu précédemment qu'elles font appel à la générosité publique dans le cadre de campagnes nationales⁹. Or au titre des trois premiers exercices sous revue, le Secours populaire n'a produit que deux comptes d'emploi des ressources, l'un pour l'association nationale et l'autre pour l'Union au titre des comptes combinés.

Au titre de l'exercice 2010, le Secours populaire a produit à la Cour un compte d'emploi des ressources pour chacune des 25 structures répondant à l'obligation de faire certifier leurs comptes. Cette situation n'était cependant pas satisfaisante, car la loi de 1991 n'établit pas de seuil de ressources pour la présentation du compte d'emploi. Le Secours populaire français a indiqué à la Cour que désormais « *l'association a régularisé la situation en étant en mesure de fournir un CER pour chacune de ses 768 structures* ». Toutefois, ces comptes d'emploi, établis par l'association nationale, ne sont pas portés à la connaissance des donateurs.

En outre, sur les 25 comptes soumis à certification (hors Association nationale et comptes combinés), seuls 22 ont été publiés sur le site des Journaux Officiels ; manquent les comptes de la fédération de Corse du Sud, de la fédération de l'Isère et du conseil régional d'Ile-de-France.

Enfin, sur les 22 comptes publiés, seuls ceux de la fédération de la Seine-Maritime et des Electriciens Gaziers incluent un compte d'emploi des ressources. Bien que, depuis l'intervention de l'ordonnance du 28 juillet 2005, le compte d'emploi des ressources fasse partie intégrante de l'annexe des comptes annuels et donc du périmètre de certification, l'absence de compte d'emploi pour les autres n'a pas été relevée lors de leur certification.

⁹ L'article 2 du statut type de la fédération indique qu'elle « *fait appel à la générosité sous les formes qui apparaissent les plus judicieuses* », la même formule figurant dans le statut type des comités.

Seul le compte de l'Union est publié dans le mensuel « *Convergence* » adressé aux donateurs.

C - La combinaison des comptabilités pour l'établissement d'une comptabilité de l'Union

Pour les deux exercices 2007 et 2008, les structures locales et l'association nationale disposaient d'un plan comptable général et d'un plan comptable analytique différents. A compter de l'exercice 2009, le Secours populaire a mis en place un plan comptable général unique pour l'ensemble des associations membres, ce qui doit être salué. Cette comptabilité est parallèlement suivie de façon analytique selon une codification partagée par l'ensemble des membres de l'Union. L'adoption de ces nouveaux plans s'est accompagnée d'un changement de présentation des états financiers (bilans, comptes de résultats et annexes) qui a entraîné un retraitement de certains éléments relatifs à l'exercice précédent, pour permettre la comparaison entre 2008 et 2009.

La définition du périmètre des comptes combinés figure dans l'annexe des comptes certifiés pour chacun des exercices sous revue.

Pour les trois premiers exercices, les comptes de quelques comités (quatre en 2007, trois en 2008, deux en 2009) n'ont pu être inclus dans la combinaison, principalement pour des raisons matérielles de remontée d'information ; les montants correspondants n'étaient pas significatifs (moins de 0,1 % du total des produits combinés). A compter de l'exercice 2010, toutes les structures ayant remis leurs comptes ont été intégrées à la combinaison, à l'exception d'une fédération en cours de liquidation judiciaire. Cette combinaison intègre également un fonds de dotation, créé en 2009 pour recueillir les fonds issus d'un legs affecté, dont le reversement, prévu par le legs, par l'association nationale n'était toujours pas intervenu fin 2010.

Tableau n° 3 : nombre d'entités participant à la combinaison

	2007	2008	2009	2010
Association nationale	1	1	1	1
Conseils de région	16	16	22	16 ¹⁰
Fédérations départementales	97	97	97	97
Comités locaux	606	606	618	646
Fonds de dotation				1
<i>Total</i>	720	720	738	761

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Le processus de combinaison a évolué entre les exercices 2007 et 2008 et l'exercice 2009. Cette évolution s'est accompagnée de la mise en place de nouveaux outils comptables.

La combinaison des comptes est effectuée chaque année en avril N+1 au titre de l'année N. Les différentes structures doivent également transmettre, à ce moment, leurs bilans de solidarité matérielle ou de contribution volontaire en nature qui seront annexés au compte de résultat. Les comptes combinés sont ensuite examinés par le commissaire aux comptes en mai et, après leur adoption en conseil d'administration, sont présentés en assemblée générale à la fin du premier semestre.

Lors de la neutralisation des échanges financiers entre les différentes structures, il a été constaté, pour chacun des exercices sous revue, l'existence d'enregistrements asymétriques des opérations internes.

Les écarts qui résultent d'un décalage de comptabilisation entre les structures d'une année sur l'autre sont neutralisés au fur et mesure. En revanche, le commissaire aux comptes fait procéder à des ajustements lors d'erreurs de comptabilisation (à titre d'exemple, comptabilisation chez le comité au lieu de la fédération). Après ajustements, ces écarts de combinaison enregistrés au bilan comme au compte de résultat au titre des exercices sous revue sont les suivants :

¹⁰ Six conseils de région sont inactifs : Nord Pas de Calais, Lorraine, Alsace, Bourgogne, Haute Normandie et Corse.

Tableau n° 4 : les écarts de combinaison¹¹

	2007	2008	2009	2010
Bilan				
Montants (€)	-128 105	-106 121	20 814	-104 319
Nombre d'écarts	251	175	185	211
Compte de résultat				
Montants (€)	-148 259	-76 163	78 747	114 588
Nombre d'écarts	652	375	392	409

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Ces écarts de combinaison sont tracés et identifiés dans les comptes de l'association et leur inscription permet de rétablir l'équilibre de ces derniers. Compte tenu du nombre de structures participant à la combinaison et du nombre d'opérations internes concernées, les différences constatées sont acceptables tant en montant qu'en nombre. Elles témoignent cependant des limites du dispositif.

De nouveaux outils informatiques ont été mis en place à compter de l'exercice 2009 et sont utilisés par l'ensemble des structures du Secours populaire. Grâce à eux, l'association nationale dispose de tous les moyens pour effectuer un contrôle au niveau local.

II - La construction du compte d'emploi des ressources de l'Union

A - Tableau du CER fourni par l'association

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources issu des comptes combinés pour chacun des exercices sous revue, inclus dans l'annexe des comptes annuels. Les exercices 2009 et 2010 incorporent dans cette annexe les commentaires de l'expert-comptable de l'association sur les rubriques qui y sont servies et qui ont fait l'objet d'une certification par le commissaire aux comptes. En revanche, ces commentaires n'ont pas été fournis pour les comptes combinés au titre

¹¹ Un écart de combinaison au bilan est créditeur si la dette a été identifiée mais que la créance ne l'a pas été et est débiteur si la dette n'a pas été identifiée mais que la créance l'a été. Un écart de combinaison au compte de résultat est créditeur si les produits ont été identifiés mais pas les charges correspondantes et est débiteur si les produits n'ont pas été identifiés alors que les charges correspondantes l'ont été.

des exercices 2007 et 2008. A compter de l'exercice 2009, le compte d'emploi des ressources est établi à partir de la base contenant l'ensemble des écritures comptables des différentes structures de l'association (entre 1,5 et 2 millions de lignes). A compter de l'exercice 2010, le compte d'emploi des ressources (colonnes 1 et 2) est établi automatiquement.

Ces comptes d'emploi sont retracés dans les tableaux ci-après. Compte tenu des importants changements réglementaires intervenus à compter de l'exercice 2009 dans la présentation du compte d'emploi, les exercices 2007 et 2008 d'une part, 2009 et 2010 d'autre part sont présentés à la suite.

Tableau n° 5 : comptes d'emploi des ressources de 2007 et 2008

Compte d'emploi des ressources de 2007 et 2008	2007	n/n+1	2008	n/n+1
RESSOURCES				
Générosité du public	35 178 002	-2%	38 714 468	10%
Dons manuels	12 469 277	4%	13 076 730	5%
pour la solidarité France	6 729 979	3%	7 303 910	9%
pour la solidarité Monde	1 252 731	-25%	1 160 997	-7%
pour le développement de l'union	4 486 567	17%	4 611 823	3%
Legs	3 660 392	-40%	4 385 875	20%
autres produits liés à la générosité publique	19 048 333	7%	21 251 863	12%
pour la solidarité France	9 946 758	1%	10 111 998	2%
pour la solidarité Monde	646 053	6%	455 736	-29%
pour le développement de l'union	8 455 522	16%	10 684 129	26%
Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	8 811 406	30%	7 760 754	-12%
pour la solidarité France	1 873 391	89%	2 510 154	34%
pour la solidarité Monde	6 279 313	29%	4 658 180	-26%
pour le développement de l'union	658 702	-25%	592 420	-10%
Subventions et autres concours publics	15 322 721	-6%	14 383 091	-6%
pour la solidarité France	7 885 825	0%	7 447 556	-6%
pour la solidarité Monde	1 059 793	-39%	872 431	-18%
pour le développement de l'union	6 377 103	-4%	6 063 104	-5%
Autres produits non affectés de l'organisation	3 111 292	10%	3 196 757	3%
Abonnements	3 502	-40%	4 104	17%
Autres produits	2 440 652	10%	2 416 661	-1%
Produits financiers	667 138	7%	775 992	16%
Ecritures non neutralisées	-148 259	-349%	-76 163	-49%
TOTAL DES RESSOURCES	62 275 162	1%	63 978 907	3%
EMPLOIS				
Missions sociales	41 824 741	5%	42 096 744	1%
Solidarité France	29 143 963	1%	30 660 393	5%
Solidarité Monde	7 326 113	20%	5 450 668	-26%
Développement de l'union	5 354 665	8%	5 985 683	12%
Ressources affectées aux actions, restant à utiliser	5 647 817	-5%	5 051 594	-11%
aux campagnes et projets France	2 268 514	23%	2 339 411	3%
aux campagnes et projets Monde	3 021 589	-20%	2 288 263	-24%
au développement de l'union	357 714	11%	423 920	19%
Frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons	2 164 774	-2%	1 849 656	-15%
pour la solidarité France	1 074 305	7%	759 014	-29%
pour la solidarité Monde	153 521	-1%	113 830	-26%
pour le développement de l'union	936 948	-11%	976 812	4%
Frais relatifs aux autres formes d'appel à la générosité publique	2 154 404	-4%	2 233 000	4%
solidarité France	805 243	-27%	817 608	2%
solidarité Monde	101 484	-29%	101 886	0%
développement de l'union	1 247 677	24%	1 313 506	5%
Frais d'information et de communication	2 681 515	16%	2 875 044	7%
Frais de fonctionnement	6 185 199	24%	6 043 813	-2%
frais de gestion	2 927 978	48%	2 499 474	-15%
Dotations aux amortissements et aux provisions	2 318 396	9%	2 539 342	10%
charges financières	247 384	-7%	227 169	-8%
impôts et taxes	691 441	11%	777 828	12%
TOTAL DES EMPLOIS	60 658 450	5%	60 149 851	-1%
Résultat de l'année - excédent	1 616 709	-62%	3 829 058	137%
TOTAL GENERAL	62 275 159	1%	63 978 909	3%

Tableau n° 6 : compte d'emploi des ressources de 2009

EMPLOIS	Colonne 1 Emplois de 2009= Compte de résultat	Colonne 3 Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2009
1-Missions sociales	40 295 010	15 161 676
1.1 Réalisées en France	36 548 337	13 191 426
1.2 Réalisées à l'étranger	3 746 673	1 970 250
2. Frais de recherche de fonds	3 825 619	482 459
2.1 Frais d'appel à la générosité du public	2 070 585	248 602
2.2 Frais de recherche d'autres fonds privés	1 732 813	233 857
2.3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	22 221	-
3. Frais de fonctionnement et autres charges	14 601 271	3 794 866
TOTAL colonne3 (T3)		19 439 001
I-Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	58 721 901	
II-Dotation aux provisions	627 958	
III-Engagements à réaliser sur ressources affectées	5 744 741	
IV- Excédent de ressources de l'exercice	3 241 836	
V-Total général	68 336 435	
VI- Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par des ressources collectées auprès du public (T5)		-
VII- Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la 1^{ère} application du règlement par les ressources collectées auprès du public (T5bis)		-
VIII- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public (T6 = T3 + T5 - T5bis))		19 439 001
Contributions volontaires en nature		
Missions sociales	158 734 402	
Frais de recherche de fonds	13 802 991	
Frais de fonctionnement et autres charges	57 512 465	
Total	230 049 858	

Tableau n° 7 : compte d'emploi des ressources de 2009

RESSOURCES	Colonne 2 Ressources collectées sur 2009 = compte de résultat	Colonne 4 Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2009
Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice (T1)		435 327
I-Produits de la générosité du public (T2)	19 892 080	19 892 080
1.1. Dons manuels	13 570 944	13 570 944
non affectés	3 769 264	3 769 264
affectés	9 801 680	9 801 680
Legs et autres libéralités	5 450 835	5 450 835
non affectés	5 128 875	5 128 875
affectés	321 960	321 960
1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	870 301	870 301
2. Autres fonds privés	24 330 405	
3. Subventions et autres concours publics	15 838 856	
4. Autres produits	3 348 924	
I-Total des ressources de l'exercice inscrites au compte de résultat	63 410 265	
II-Reprise des provisions	202 327	
III-Report des ressources affectées non utilisées au cours des exercices antérieurs	4 723 845	
IV-Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (T4)		35 048
V-Insuffisance des ressources de l'exercice	-	
VI-Total général	68 336 435	
VII- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public (T6)		19 439 001
Solde des ressources collectées auprès du public et non utilisées en fin d'exercice (I7 = T1 +T2 +T4 -T6)		923 454
Contributions volontaires en nature		
Bénévolat	72 708 666	
Prestations en nature	19 917 284	
Dons en nature	137 423 908	
Total	230 049 858	

Tableau n° 8 : compte d'emploi des ressources de 2010

EMPLOIS	Colonne 1 Emplois de 2010= Compte de résultat	Colonne 3 Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2010
I-Missions sociales	52 133 542	14 194 378
1.1 Réalisées en France	47 443 214	10 337 102
1.2 Réalisées à l'étranger	4 690 328	3 857 276
2. Frais de recherche de fonds	4 680 561	2 581 485
2.1 Frais d'appel à la générosité du public	2 414 149	2 052 568
2.2 Frais de recherche d'autres fonds privés	2 108 529	527 333
2.3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	157 883	1 584
3. Frais de fonctionnement et autres charges	15 003 977	4 000 281
TOTAL colonne3 (T3)		20 776 145
I-Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	71 818 081	
II-Dotation aux provisions	25 903	
III-Engagements à réaliser sur ressources affectées	7 745 597	
IV- Excédent de ressources de l'exercice	2 436 857	
V-Total général	82 026 437	
VI- Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par des ressources collectées auprès du public (T5)		442 967
VII- Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la 1^{ère} application du règlement par les ressources collectées auprès du public (T5bis)		-
VIII- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public (T6 = T3 + T5 - T5bis))		21 219 112
Contributions volontaires en nature		
Missions sociales	173 904 180	
Frais de recherche de fonds	15 591 409	
Frais de fonctionnement et autres charges	50 372 245	
Total	239 867 835	

Tableau n° 9 : compte d'emploi des ressources de 2010

RESSOURCES	Colonne 2 Ressources collectées sur 2010 = compte de résultat	Colonne 4 Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2010
Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice (T1)		632 567
I-Produits de la générosité du public (T2)	21 821 184	21 821 184
I.1. Dons manuels	15 316 757	15 316 757
non affectés	3 889 230	3 889 230
affectés	11 427 527	11 427 527
Legs et autres libéralités	3 984 368	3 984 368
non affectés	3 966 179	3 966 179
affectés	18 189	18 189
I.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	2 520 059	2 520 059
2. Autres fonds privés	27 373 039	
3. Subventions et autres concours publics	20 107 491	
4. Autres produits	6 287 264	
I-Total des ressources de l'exercice inscrites au compte de résultat	75 588 978	
II-Reprise des provisions	180 944	
III-Report des ressources affectées non utilisées au cours des exercices antérieurs	6 256 516	
IV-Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (T4)		- 794 461
V-Insuffisance des ressources de l'exercice	-	
VI-Total général	82 026 438	21 026 723
VII- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public (T6)		21 219 112
Solde des ressources collectées auprès du public et non utilisées en fin d'exercice (T7 = T1 + T2 + T4 - T6)		440 178
Contributions volontaires en nature		
Bénévolat	78 017 630	
Prestations en nature	16 262 555	
Dons en nature	145 587 650	
Total	239 867 835	

B - Le périmètre

1 - La situation des exercices 2007 et 2008

Le Secours populaire a fait le choix de présenter un compte d'emploi des ressources qui miroite avec le compte de résultat. Cette forme irrégulière de présentation, non conforme à l'arrêté du 30 juillet 1993, reprend l'ensemble des charges et des produits de chaque exercice et ne permet donc pas de suivre l'emploi des seules ressources issues de la générosité publique.

Le Secours populaire procède à l'enregistrement des legs non à la valeur portée dans l'acte de libéralités mais suivant le montant effectif de la vente (cf. *infra* sur les ressources). Par ailleurs, au titre des exercices 2007 et 2008, les plans comptables utilisés ne permettaient pas

d'identifier les produits issus de la vente des dons en nature. Cette identification est opérationnelle à compter de l'exercice 2009.

Les comptes d'emploi des ressources présentent une mission sociale, dite de développement de l'Union, en sus des secteurs France et Monde. Ils ne donnent aucune précision sur la définition de cette sous-rubrique et sur les dépenses qui y sont comptabilisées.

En fait cette sous-rubrique, nourrie à partir de la comptabilité analytique, concentre une partie des charges relatives à la vie du mouvement, telles que des dépenses liées à la formation, à la vie des instances, à l'établissement des cartes de donateur, au développement des comités, aux relations avec les instances nationales et locales, à la représentation du Secours populaire vers l'extérieur. Le Secours populaire considère à cet égard que toutes ses structures en tant que membres adhérents sont également bénéficiaires de la solidarité dans le cadre d'échanges et de partenariat. Cependant, ces dépenses ne peuvent pas être considérées comme de véritables dépenses de missions sociales telles qu'elles sont développées en France ou dans le monde au profit de personnes physiques défavorisées et s'apparenteraient plutôt à des dépenses de fonctionnement. Cette rubrique disparaît à partir de l'exercice 2009.

Le Secours populaire a par ailleurs fait le choix d'intégrer dans le compte d'emploi des ressources une rubrique « frais d'information et de communication » qui, bien que ne figurant pas dans l'arrêté de 1993, était préconisée par le Comité de la charte.

2 - La mise en œuvre du règlement du 7 mai 2008 pour l'établissement du CER 2009

Le Secours populaire a présenté son compte d'emploi des ressources 2009 selon la forme prévue par l'arrêté du 11 décembre 2008 portant homologation du règlement du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable. Le compte d'emploi des ressources intègre effectivement les quatre colonnes réglementaires :

- les colonnes 1 et 2 reprennent respectivement la totalité des emplois et des ressources en adéquation avec les charges et les produits du compte de résultat ;
- les colonnes 3 et 4 présentent l'affectation des seules ressources (colonne 4) collectées auprès du public, par type d'emplois (colonne 3) et permettent d'assurer le suivi des ressources collectées et non utilisées des campagnes antérieures.

Pour assurer le suivi de l'emploi des ressources collectées, non affectées et non utilisées, le règlement du 7 mai 2008 a prévu, dans le nouveau compte d'emploi des ressources, la reprise en « à nouveau » du montant de ces ressources non utilisées en début d'exercice. Des dispositions transitoires ont été prévues pour le premier exercice.

Afin de déterminer son stock de départ, le Secours populaire a cependant procédé différemment et s'est attaché à étudier le financement de ses activités. Les tableaux de suivi et d'utilisation de la générosité publique fournis à la Cour ont permis d'établir que celle-ci ne couvre qu'une partie des dépenses et que les activités de l'association sont donc financées par d'autres ressources. Ainsi, pour les structures du réseau (conseils de région, fédérations et comités) au titre des exercices 2006 à 2008, la générosité publique n'a couvert en moyenne que le quart des dépenses ; pour l'association nationale au titre des exercices 2000 à 2007, la générosité publique n'a couvert que le tiers des dépenses.

Toutes les ressources non affectées issues de la générosité publique paraissent donc avoir été consommées, à l'exception de celles qui ont fait l'objet d'une mise en réserve par les instances de l'association au profit de projets futurs.

Il n'y a pas eu de report des ressources issues de la générosité publique non affectées et non utilisées par l'association nationale¹². Le Secours populaire a ainsi circonscrit, dans les comptes des fédérations, deux legs mis en réserve pour des projets immobiliers distincts, pour un montant total de 435 327 € inscrits en T1 de la colonne 4 du compte d'emploi 2009. Au titre de l'exercice 2010, le T1 aurait dû correspondre au T7 constitué au 31 décembre 2009, qui inclut les deux legs décrits *supra* ainsi que trois legs perçus au cours de l'année 2009, pour un montant total de 923 454 € en vue de l'acquisition future d'un bien immobilier. Or quatre de ces legs pour un montant global de 619 454 € ont été utilisés dans le cadre de l'activité des fédérations et ont donc été considérés, à tort, comme étant destinés à financer des biens immobiliers. *A contrario*, quatre autres legs pour un montant global de 328 567 € comptabilisés en 2008 et 2009 auraient dû figurer dans le T1 et le T7 de l'exercice 2009. Le T1 de l'exercice 2010 (et le T7 de l'exercice 2009) devrait donc s'élever à 632 567 € (soit 923 454 € - 619 454 € + 328 567 €).

Si l'option prise par l'association pour déterminer le stock de départ de ressources collectées, non affectées et non utilisées, pour la première année de mise en œuvre ne soulève pas de remarques de principe, compte tenu des ajustements opérés la deuxième année

¹² Ce constat a été validé par le commissaire aux comptes dans le cadre de ses travaux.

d'exercice, elle met cependant en lumière la nécessaire mise en place d'un processus formalisé et fiable de suivi de ces réserves. Le Secours populaire a indiqué à la Cour qu'à compter de l'exercice 2011, le recueil de ces éléments serait intégré dans le système d'information.

C - Le passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources

1 - La construction du compte d'emploi des ressources

Les comptes d'emploi et de ressources sont alimentés à partir de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique. Les tableaux produits à la Cour pour les exercices 2007 et 2008 permettent de mettre en parallèle des rubriques du compte d'emploi des ressources, en emplois et en ressources, les comptes de la comptabilité générale et les codifications analytiques.

A partir du nouveau plan comptable général et du nouveau plan comptable analytique, le Secours populaire a construit un nouveau paramétrage permettant de nourrir les différentes rubriques du compte d'emploi. Le tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources, selon le format proposé par la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), n'a pas été présenté par le Secours populaire, mais a été reconstitué pour les exercices 2009 et 2010 avec une adaptation consistant à isoler les dotations aux provisions et aux amortissements.

Tableau n° 10 : passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources, comptes Union 2009

CDR CER	charges de personnel	autres charges d'exploitation	charges financières	charges exceptionnelles	dotations aux amortissements	dotations aux provisions	total emplois
Missions sociales	12 605 610,87	25 754 609,44	130 006,34	333 831,28	1 400 047,00	70 905,00	40 295 009,93
Frais d'AGP	563 747,66	3 170 855,87	13 051,38	7 996,70	65 810,00	4 158,00	3 825 619,61
Frais de fonctionnement	6 654 910,64	6 348 904,55	114 189,64	259 845,71	1 175 573,00	47 847,00	14 601 270,54
Total charges	19 824 269,17	35 274 369,86	257 247,36	601 673,69	2 641 430,00	122 910,00	58 721 900,08

Source : Cour des comptes

Tableau n° 11 : passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources, comptes Union 2010

CDR \ CER	charges de personnel	autres charges d'exploitation	charges financières	charges exceptionnelles	dotations aux amortissements	dotations aux provisions	total emplois
Missions sociales	13 396 125,30	31 780 177,41	202 455,75	4 845 137,10	1 845 799,00	63 848,00	52 133 542,56
Frais d'AGP	1 044 577,82	3 471 008,73	19 037,12	31 331,52	110 449,00	4 158,00	4 680 562,19
Frais de fonctionnement	6 706 922,91	6 215 394,68	100 033,82	937 635,50	994 078,00	49 912,00	15 003 976,91
Total charges	21 147 626,03	41 466 580,82	321 526,69	5 814 104,12	2 950 326,00	117 918,00	71 818 081,66

Source : Cour des comptes

Ces tableaux illustrent la présence, pour des montants certes relativement faibles, de dotations aux provisions (au titre des commodats) dans les différentes rubriques du compte d'emploi des ressources. La Cour a, de longue date, contesté l'inclusion de provisions dans les missions sociales¹³ et une telle inscription est formellement exclue par le nouveau règlement comptable¹⁴.

Selon le Secours populaire, ces dotations sont assimilées aux dotations aux amortissements qu'auraient pratiquées les fédérations concernées si elles avaient été propriétaires des murs. Cette inscription, bien que validée par le commissaire aux comptes, n'est pas conforme au règlement comptable.

2 - L'affectation de la générosité publique des exercices 2009 et 2010

L'association a développé un paramétrage spécifique afin de pouvoir définir l'affectation par emplois des ressources collectées auprès du public (colonne 3 du compte d'emploi des ressources).

Des arbitrages sont intervenus au sein d'un groupe de travail constitué à cet effet, composé des membres de la commission financière nationale, du trésorier national, de la direction financière, de l'expert-comptable, du commissaire aux comptes et du contrôleur du comité de la charte, sous la responsabilité du conseil d'administration. Les options prises ont fait l'objet de votes par le conseil d'administration et d'une présentation en assemblée générale.

L'article 2.2. « Affectation des dons par type d'emplois » du règlement comptable 2008-12 dispose que *« la colonne emplois a été subdivisée pour faire apparaître en montants, les emplois des seules ressources collectées auprès du public consommées sur l'exercice. Cette affectation des ressources par type d'emplois peut être obtenue à partir des données d'une comptabilité analytique ou de clefs de répartition »*

¹³ Cf. notamment le rapport sur la qualité de l'information financière, *op ci.*, p.29.

¹⁴ Point 1.3 : « *Seule la charge réellement supportée est affectée au titre de la mission sociale, et non la provision qui est enregistrée lors de sa constatation en emplois dans la rubrique « dotations aux provisions » et en ressources lors de sa reprise dans la rubrique « reprise de provisions » du compte d'emploi annuel des ressources. Il est créé une rubrique spécifique aux dotations et reprises de provisions pour éviter une double inscription en emplois, lors de l'exercice de dotation de la provision et lors de l'exercice de constatation de la charge supportée.* »

déterminées en amont (...) ou par toute autre méthode forfaitaire arrêtée par l'organe chargé d'arrêter les comptes de l'association ou de la fondation, qui devra être à même de les justifier et de les appliquer de manière pérenne au fil des exercices comptables ».

Le Secours populaire a fait le choix de recourir à une construction de la colonne 3 du compte d'emploi non directement à partir de la comptabilité analytique mais sur la base d'une affectation « en bloc » des ressources aux emplois, avec les conventions suivantes :

- les ressources affectées par les donateurs sont utilisées conformément aux conventions signées par les financeurs publics ou aux souhaits des donateurs ou en fonction de l'accord conventionnel, ce qui n'appelle aucune observation ;
- la générosité publique non affectée est réputée être utilisée de la façon suivante :
 - pour l'Association nationale, elle est réputée couvrir en premier lieu les frais de fonctionnement, puis les frais de recherche de fonds (hors charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics) et, en dernier lieu, les missions sociales à l'étranger et les missions sociales en France, dans la limite des fonds disponibles ;
 - pour les autres structures, elle est réputée couvrir d'abord les missions sociales à l'étranger, puis les missions sociales en France, suivies des frais de recherche de fonds et, en dernier lieu, les frais de fonctionnement dans la limite des fonds disponibles.

Ce choix d'affectation des dons par type d'emplois a fait l'objet de délibérations en amont de la clôture des comptes 2009, et n'a pas été modifié entre les deux exercices comptables sous revue.

La méthode retenue pour la colonne 3 du compte d'emploi, en ce qui concerne la générosité publique non affectée, ne repose ni sur la comptabilité analytique ni sur des clés de répartition mais sur des conventions. Le choix effectué entraîne deux conséquences majeures :

- les produits issus de la générosité publique sont affectés « en bloc » suivant les règles exposées ci-dessus ; de ce fait, les montants en emplois présentés en colonne 3 du compte d'emploi ne peuvent pas être reconstitués par nature de charges permettant un examen des justificatifs comptables, ce qui constitue un obstacle au contrôle du contenu de ces rubriques ;

- les règles établies pour l'affectation des ressources issues de la générosité du public sont inversées entre l'association nationale (affectation en premier aux frais de fonctionnement) et l'ensemble des autres structures (affectation en premier aux missions sociales). Ce choix, sans être dénué de fondement (l'association nationale ayant à sa charge le fonctionnement d'ensemble du réseau, ce dernier étant davantage dédié aux missions sociales), compromet la lisibilité du compte d'emploi combiné de l'Union et rend très difficile la compréhension de son évolution d'un exercice à l'autre. La part respective des missions sociales, des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement dans l'emploi des ressources, au niveau des comptes de l'Union, ne dépend pas d'un choix de gestion mais d'un facteur exogène : la part relative de ces ressources collectées par l'association nationale d'une part, par les structurées fédérées d'autre part.

La Cour constate que ces choix rendent difficile un contrôle de l'emploi des seules ressources issues de la générosité du public.

3 - Les clefs de répartition appliquées dans les comptes des structures locales et de l'association nationale (colonne 1 du compte d'emploi)

Des clefs de répartition sont utilisées pour répartir, dans les rubriques, en emplois uniquement, de la colonne 1 du compte d'emploi (la seule qui assure une traçabilité comptable, comme indiqué ci-dessus), les charges indirectes contenues dans les charges du compte de résultat. La rubrique « missions sociales » intègre ainsi des coûts indirects selon le principe qu'ils n'existeraient pas si la mission sociale disparaissait.

a) Des clefs de répartition définies au niveau local et qui ne font pas l'objet d'une centralisation.

Chaque structure comptable de l'association (comités locaux, fédérations départementales, conseils de région) détermine ses propres clefs de répartition dans des tableurs fournis par l'association nationale. Elles sont appliquées sur les « charges à usages multiples » telles que les locaux, les véhicules et les salaires.

Même si la détermination des clefs de répartition fait l'objet de consignes de la part de l'association nationale, il n'en demeure pas moins que les clefs ainsi définies et validées par les instances locales ne sont pas

centralisées et ne figurent pas dans l'annexe des comptes annuels combinés ni en pourcentage affecté à chaque rubrique, ni en montant des sommes réparties.

A compter de l'exercice 2011, le Secours populaire indique que les taux de répartition retenus seront répertoriés dans le système d'information et figureront dans l'annexe des comptes combinés.

Pour ce qui concerne l'association nationale et au titre des exercices sous revue, des clefs de répartition ont également et effectivement été utilisées pour l'affectation des coûts indirects dans les différentes rubriques des comptes d'emploi des ressources, comme le présentent les tableaux ci-après :

Tableau n° 12 : répartition des coûts indirects de l'Association nationale en 2008

Charges	Clefs de répartition	Affectation par rubrique	% du total des charges
Service informatique	Au nombre de postes informatisés	Missions sociales	51 %
		France	17 %
		Monde	12 %
		Développement de l'union	22 %
		Frais de recherche de fonds	9 %
		Appel GP et traitement des dons	5 %
		Recherche de mécénat	3 %
		Autres formes d'appels à dons	1 %
		Frais d'information et de communication	14 %
		Frais de fonctionnement	26 %
Courrier-communication et standard téléphonique, fournitures de bureau, véhicules, frais de locaux, restauration collective et service du personnel	Au nombre de postes salariés et bénévoles en temps plein ou au prorata temporis en temps partiel		

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Tableau n° 13 : répartition des coûts indirects de l'association nationale en 2009 et 2010

Charges indirectes	Clefs de répartition	Affectation par rubrique	2009 % du total des charges	2010 % du total des charges
Coûts de structure et de fonctionnement	Au nombre de postes de travail salarié et/ou bénévoles en temps plein ou au <i>prorata temporis</i> en temps partiel	Missions sociales Frais de recherche de fonds Frais de fonctionnement	71 % 4 % 25 %	60 % 10 % 30 %
Coûts liés à la gestion du fichier	En fonction du nombre de donateurs financiers et de collecteurs bénévoles	Missions sociales Frais de recherche de fonds	38 % 62 %	33 % 67 %
Coûts liés aux publications	En fonction des sujets et du nombre de pages	Missions sociales Frais de recherche de fonds Frais de fonctionnement	28 % 2 % 70 %	67 % 16 % 17 %
Coûts de réunion d'instance	En fonction de l'ordre du jour	Missions sociales Frais de fonctionnement	34 % 66 %	non mentionné dans les comptes annuels

Source : Comptes annuels

Il est précisé que les données indiquées ci-dessus ne concernent que la répartition des coûts indirects et non celles des charges totales ; certains coûts de structures et de fonctionnement sont en effet directement imputés sur l'une des trois rubriques sans avoir à être répartis. A titre d'exemple, les charges correspondant aux réunions du conseil d'administration restent intégralement en fonctionnement. *A contrario* les coûts de l'Assemblée Générale de 2010 (157 000 €) ont été imputés en totalité en missions sociales comme c'est le cas des frais d'instance de l'ensemble des structures centralisées.

Cette imputation n'est pas conforme au règlement comptable : ces charges relèvent par nature du fonctionnement des instances et ne disparaîtraient pas si telle ou telle mission sociale n'était pas réalisée.

Même si la nature des charges réparties, les clefs de répartition utilisées et le pourcentage affecté à chaque rubrique sont repris en annexe des comptes annuels certifiés de l'association nationale (cf. « commentaires sur le compte d'emploi des ressources »), aucune information n'est donnée sur les montants affectés. En effet, ces éléments sont publiés dans les comptes annuels sans pour autant préciser les montants répartis. Le Secours populaire a précisé en réponse à la Cour que cette omission serait réparée.

Par ailleurs, comme l'indiquent les deux tableaux ci-dessus, on observe que les charges indirectes sont largement ventilées dans la rubrique « missions sociales ». A titre d'exemple en 2009, les coûts de réunion et d'instance (il s'agit principalement des frais du congrès national de 2009 soit 543 000 €) ont été répartis entre les missions sociales (34 %) et les frais de fonctionnement (66 %), ce qui n'est pas non plus conforme au règlement comptable.

Au titre de l'exercice 2010, les coûts indirects liés aux publications ont également été plus largement imputés en missions sociales soit 67 % contre 28 % l'année précédente. Cela concerne principalement les publications sous format presse pour « *Convergences* », et les bilans d'activité, sous format numérique du site Internet. Comme l'indique le tableau ci-après, cette répartition est cependant différenciée selon chacun de ces supports.

Tableau n° 14 : répartition des coûts indirects liés aux publications de l'association nationale

	Coûts indirects	Missions sociales	Frais de recherche	Frais de fonctionnement
Convergence	367 537,29€	81,07%	16,81%	2,65%
Bilans activités	11 855,89€	52,28%	—	47,73%
Site internet	48 639,37€	70%	30%	—

Source : Cour des comptes

b) Les clefs de répartition sont dorénavant appliquées a priori

Au titre des exercices 2007 et 2008, les clefs de répartition des structures locales et de l'association nationale étaient appliquées *a posteriori*, au moment des travaux de clôture de l'exercice comptable.

Elles ont été déterminées par le conseil d'administration à chaque arrêté de comptes et figurent au procès-verbal concerné. A compter de l'exercice 2009, la répartition est arrêtée lors du vote du budget prévisionnel pour l'année à venir et pour chacune des structures intégrée dans la combinaison des comptes. Les clefs de répartition sont ainsi appliquées tout au long de l'année au fur et à mesure de la saisie des charges concernées, ce qui est plus satisfaisant.

Au total, la Cour prend bonne note de l'intégration de toutes les clefs de répartition utilisées dans le système d'information et de leur publication dans les comptes combinés ainsi que de leur application *a priori* ce qui n'était pas le cas au titre des exercices 2007 et 2008. Les montants des sommes ainsi réparties devraient cependant être mentionnés à l'appui des comptes d'emploi des ressources publiés à l'attention des donateurs.

La détermination de ces clefs conduit à majorer la rubrique des missions sociales, puisque celles-ci incluent, en 2010, 60 % des coûts indirects de structure et de fonctionnement – dont les coûts correspondant aux instances statutaires –, le tiers des coûts indirects de gestion du fichier des donateurs et les deux tiers des coûts indirects liés aux publications.

4 - Les fonds dédiés

La gestion des fonds dédiés dans les fédérations fait l'objet d'une note de 2008 mentionnée comme référence dans le guide des procédures administratives et financières en vigueur et mise à disposition sur le site internet. Elle précise les conditions de constitution de fonds dédiés et prévoit également les conditions de la réaffectation qui peut être envisagée à la condition que les objectifs initiaux aient été atteints ou qu'aucun projet de solidarité ne puisse réellement être mis en œuvre. Rien n'est prévu, en revanche, s'agissant de l'information des donateurs quant à cette réaffectation. Le Secours populaire a indiqué à la Cour que ces éléments seront désormais mentionnés dans « l'Essentiel ».

Les fonds dédiés inscrits au bilan constatent la partie non utilisée des ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis, quelle que soit l'origine de ces ressources (générosité publique et hors générosité publique). L'origine de ces fonds dédiés est la suivante :

Tableau n° 15 : origine des fonds dédiés (Union)

	Au 31/12/2008	%	Au 31/12/2009	%	Au 31/12/2010	%
Fonds dédiés sur subventions	618 861	8 %	937 453	11 %	603 903	6%
solidarité France	427 407		379 501		338 442	
solidarité Monde	191 454		557 952		265 461	
Fonds dédiés sur dons et legs	4 828 207	60 %	4 618 262	51 %	5 482 820	52%
solidarité France	1 750 442		1 856 145		2 177 569	
solidarité Monde	3 077 765		2 762 117		3 305 251	
Fonds dédiés sur autres ressources	2 570 606	32 %	3 461 813	38 %	4 486 786	42%
solidarité France	1 230 170		1 659 707		1 753 361	
solidarité Monde	1 340 436		1 802 106		2 733 425	
Total général	8 017 674	100 %	9 017 527	100 %	10 573 509	100%

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'origine des fonds dédiés n'est retracée que pour les trois derniers exercices sous revue : avant le 31 décembre 2008, seule l'association nationale tenait une comptabilité analytique pour les comptes « 19 ».

Les dons et legs représentent la majorité des fonds dédiés totaux. Au titre des trois derniers exercices sous revue, les fonds dédiés sur dons et legs, ainsi que les fonds dédiés sur les autres ressources sont principalement constitués pour des projets internationaux. Seuls les fonds dédiés sur subventions, par ailleurs très minoritaires (6 % des fonds dédiés totaux), présentent au 31 décembre 2008 et au 31 décembre 2010 une majorité de projets de solidarité France.

Le tableau ci-après présente l'évolution des fonds dédiés au cours des quatre exercices sous revue.

Tableau n° 16 : variation des fonds dédiés (Union)

	Fonds à engager au 1er janvier A	Régularisation années antérieures B	Utilisation au cours de l'exercice ¹⁵ C	Engagements à réaliser sur nouvelles ressources affectées ¹⁶ D	Fonds restant à engager au 31 décembre A-B+C-D
2007	14 289 321	187 844	5 647 550	8 811 406	10 937 622
2008	10 937 622	210 787	5 051 594	7 760 754	8 017 675
2009	8 017 675	21 045	5 744 741	4 723 845	9 017 527
2010	9 017 527	- 66 900	7 745 597	6 256 516	10 573 509

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Ce tableau tient compte de diverses régularisations que le Secours populaire est à même de retracer à compter de l'exercice 2009 avec la mise en place de comptes spécifiques, ce qui n'était pas le cas les deux exercices précédents. Les régularisations intervenues au cours de l'exercice 2009 concernent six opérations. Au titre de l'exercice 2010, les montants de ces régularisations concernent principalement la reconstitution de fonds « tsunami » au bénéfice de la fédération du Nord.

La Cour observe, par ailleurs, que les fonds dédiés sont abondés, à juste titre, des produits financiers correspondants.

Dans l'ensemble, les fonds dédiés sont utilisés dans des délais raisonnables, bien que subsistent, au 31 décembre 2010, deux reliquats antérieurs à 2007 sur des fonds dédiés pour des opérations internationales :

- un reliquat de 294 360 € au titre des fonds « tsunami » (fonds collectés en 2005) ;

¹⁵ Rubrique en emplois « Ressources Affectées aux campagnes restant à utiliser » (comptes d'emploi des ressources 2007 et 2008) ou « Engagements à réaliser sur ressources affectées » (CER 2009 et 2010).

¹⁶ Rubrique en ressources du compte d'emploi des ressources « Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs ».

- un reliquat de 304 398 € au titre de deux fonds dédiés consacrés à l'Algérie sur des fonds collectés en 2001 et 2003 (cf. *infra*). Par décision du conseil d'administration du 9 avril 2011, dans
- le cadre de la clôture des comptes 2010 de l'association nationale, ces sommes ont été transférées sur le fonds dédié « fonds de solidarité général Monde ».

Ce fonds de solidarité général Monde, ainsi alimenté par les reliquats non utilisés, est la ligne de fonds dédiés internationaux la plus importante (751 857 € au 31 décembre 2010) après celle résultant de la collecte pour Haïti à la suite du séisme de janvier 2010.

Les fonds dédiés totaux examinés *supra* comprennent toutes les ressources affectées, que celles-ci soient issues ou non de la générosité publique. La nouvelle présentation du compte d'emploi des ressources prend en compte la variation des seules ressources collectées auprès du public et comptabilisées en fonds dédiés. Le montant inscrit en T4 de la colonne 4 du compte d'emploi des ressources est issu du calcul décrit dans le tableau suivant :

Tableau n° 17 : détermination de la variation des fonds dédiés collectés auprès du public

	2009		2010	
	Fonds dédiés du compte de résultat	dont fonds dédiés collectés auprès du public	Fonds dédiés du compte de résultat	dont fonds dédiés collectés auprès du public
Report des ressources non encore utilisées des exercices antérieurs (A)	4 723 845	3 657 623	6 256 516	3 074 210
Engagements à réaliser sur ressources affectées (B)	5 744 741	3 622 575	7 745 597	3 868 670
Solde (A-B)		35 048		-794 461

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Comme indiqué précédemment, tous les dons et legs (à l'exception des legs affectés) perçus par le Secours populaire font l'objet d'un prélèvement à la source sur l'ensemble des fonds recueillis (sur les dons, 20 % en 2007 et 2008 et 8 % en 2009 et 2010, ces taux constituant un maximum). Il en résulte que les dons affectés et non utilisés, inscrits en fonds dédiés puisqu'ils représentent, par définition, des ressources « affectées par des tiers financeurs à des projets définis », sont minorés à cette hauteur. Or, sauf à l'annoncer par avance aux donateurs ce qui n'est en l'occurrence pas le cas, ces ressources affectées devraient être utilisées en totalité pour la mission sociale correspondante ; la Cour considère dès lors que l'inclusion de ces ressources dans l'assiette du prélèvement général sur les dons constitue un emploi non conforme à l'objet de l'appel.

La détermination du montant correspondant suppose de prendre en compte, pour chaque exercice, les dons affectés par le donateur à une autre cause que le fonctionnement du mouvement.

Pour les exercices 2007 et 2008, le montant des dons affectés ne figure pas dans le compte d'emploi. Le prélèvement effectué (20% au maximum) n'est traçable que dans les comptes de l'Association nationale, les structures fédérées ayant des pratiques diverses pour le financement de leurs frais de fonctionnement. Le montant figurant ci-dessous constitue par conséquent un minimum pour ces deux exercices. Pour 2009 et 2010, les pratiques ont été homogénéisées et chaque structure du SPF a pu prélever sur les ressources affectées issues de la générosité du public un maximum de 8%.

Tableau n° 18 : calcul du prélèvement sur les dons affectés

	2007	2008	2009	2010	Total période
taux maximum	20%	20%	8%	8%	
prélèvement	340 994	629 104	784 134	914 202	2 668 434

Source : Secours populaire.

III - Les procédures et le contrôle interne

A - Les procédures propres à l'association nationale

Le guide diffusé aux fédérations (cf. *infra*) est également applicable à l'association nationale. Certaines procédures sont cependant complétées au regard des spécificités propre au siège. Les signatures sur

les moyens de paiement ainsi que les niveaux d'engagement financier qui sont accordés aux personnes habilitées sont revus et décidés par le conseil d'administration. L'association nationale a notamment défini des procédures pour le remboursement des dépenses engagées par les dirigeants, les salariés, les bénévoles et les adhérents, pour la gestion des caisses, et pour les achats.

Des suivis spécifiques sont régulièrement opérés sur les opérations suivantes : Don'actions, les mailings, la vente par correspondance, les dons non affectés, les frais des administrateurs, les congrès ou assemblées générales, ou certains projets. A l'occasion de la clôture des comptes, un suivi budgétaire particulier est également opéré sur les principales actions ou projets à caractère exceptionnel et ceux induisant des investissements exceptionnels. Au moment de l'arrêté des comptes, un récapitulatif de l'ensemble des projets France et Monde est donc présenté et soumis au conseil d'administration. D'autres suivis sont ponctuellement organisés sur des actions (journées des oubliés des vacances en 2000, 2005 et 2010, les projets culture, les projets cofinancés ou les partenariats), sur le coût des publications, sur les frais généraux, sur les instances et sur les urgences. Chaque suivi fait l'objet d'une note adressée au directeur général et au trésorier national.

B - Les procédures diffusées dans les structures décentralisées

A l'issue de chaque congrès national, le trésorier national et la commission financière nationale transmettent aux différents secrétariats départementaux et commissions financières départementales, ainsi qu'aux conseils de région, un dossier juridique comportant de nombreux éléments d'information et d'engagements.

Dans ce dossier juridique figure notamment un guide des procédures administratives et financières à l'attention des conseils de région, des fédérations et des comités. Ce guide a été adopté par l'assemblée générale des 2 et 3 décembre 2006.

Ce document d'une quarantaine de pages regroupe une liste, non exhaustive, des procédures que les structures doivent respecter et mettre en œuvre en leur sein et au sein des structures qui leur sont rattachées. En préambule, il est noté que ces procédures ne pourront être mises en œuvre que si, à titre de pré-requis, *« le plan comptable général et le plan comptable analytique de l'association sont rigoureusement respectés et s'il n'existe qu'une seule et unique comptabilité »*. Cinq catégories de

procédures y sont décrites, liées à la reconnaissance d'utilité publique, aux statuts, à la gestion financière, aux activités de solidarité et à la gestion des ressources humaines. Les procédures liées à la gestion financière concernent 21 points pour lesquels sont à chaque fois déclinés : les objectifs à atteindre, la méthode à utiliser (intervenants, documents, signature, délégations, marche à suivre, etc.) et les contrôles qui doivent être effectués pour s'assurer de leur mise en œuvre.

L'existence de ce guide est à saluer et la Cour note avec intérêt que sa mise à jour « *sera soumise aux instances régulièrement au regard des évolutions réglementaires* ».

La Cour a souhaité s'assurer de la mise en œuvre effective de ces procédures et a procédé à des contrôles dans deux fédérations, un comité et deux antennes. L'application des procédures hors gestion financière (gestion des ressources humaines, activités de solidarité) n'a pas révélé d'anomalies. Les contrôles effectués sur les conditions d'accès aux différentes activités de solidarité ont permis d'avoir une assurance raisonnable sur la mise en place effective par les structures locales des prescriptions qui y sont contenues. Dans les faits, les conditions d'accès aux libres services alimentaires, aux activités de vacances, aux aides aux devoirs, aux vestiaires ainsi que les conditions de versement des aides financières accordées aux destinataires de la solidarité paraissent effectivement encadrées et suivies. Le suivi des stocks de produits (hors Union européenne) collectés ou achetés est, quant à lui, perfectible compte tenu de son caractère parfois hétéroclite.

L'application des procédures liées à la gestion financière a, en revanche, mis en lumière certains dysfonctionnements liés, d'une part, à la tenue de la comptabilité (absence de pièces comptables dans le comité visité), d'autre part, à la gestion de la caisse. Sur ce dernier point, le guide des procédures prévoit des dispositions spécifiques sur « les espèces » précisant les conditions d'utilisation des pièces de caisse, la fréquence des arrêts et les rapprochements avec la comptabilité. Aucune prescription n'est toutefois formulée sur les encours détenus, l'organisation des dégagements et la conservation sécurisée de la caisse. Dans le comité susvisé, en l'absence des pièces de caisse, il n'a donc pu être procédé à l'arrêt de caisse. En outre, dans une des fédérations contrôlées, il a été constaté que le coffre installé dans le bureau du comptable était ouvert et que le monnayeur était bien en vue et accessible.

C - Le contrôle interne et l'audit interne

Le contrôle interne est placé sous la responsabilité des commissions financières ; par ailleurs, dans le cadre de sa mission d'animation du réseau, l'association nationale a mis en œuvre un audit interne à disposition des fédérations et des conseils de région. En parallèle, le Secours populaire prévoit la publication d'une méthode de contrôle interne formalisant les procédures à contrôler. Ce projet serait dans un premier temps déployé dans les structures locales et pourrait, dans un second temps, être appliqué pour l'association nationale.

Les statuts établissent clairement la compétence de la commission financière nationale, élue au sein du comité national et des commissions financières départementales, élues par le congrès ou l'assemblée générale départementale. Ils restent cependant muets sur le rôle dévolu au conseil régional et sur l'existence d'une commission financière régionale.

Le contrôle interne s'appuie notamment sur le guide des procédures de l'association évoqué ci-dessus. Ainsi pour les aspects financiers qui les concernent, les commissions départementales doivent s'assurer du respect des procédures décrites et de leur application au sein des comités et des antennes.

Depuis une dizaine d'années, l'association nationale a mis en œuvre un audit interne des structures locales, fédérations et conseils de région, exercé par des auditeurs comptables et financiers. Face à l'indépendance des structures locales très attachées à leur autonomie, ces auditeurs menaient à bien cette mission, sous l'appellation d'« animateurs de gestion », transformée par la suite en « auditeurs comptables et financiers » avec comme objectif principal de les accompagner en matière de gestion. Dans les faits, ce n'est que depuis l'exercice 2006 que ces sept auditeurs sont devenus des auditeurs comptables et financiers à part entière à la fois dans leurs activités, l'exercice d'un audit interne, et dans leur appellation. Leur domaine de compétence se limite aux structures locales, l'association nationale disposant de deux contrôleurs de gestion dont les activités ne s'apparentent pas à de l'audit interne.

Chaque année au vu de l'état des lieux des fédérations, examiné avec les directeurs de l'association sur l'ensemble des sujets, des objectifs sont fixés, par la direction du soutien aux structures de l'association, aux auditeurs qui en dépendent. Cette action pérenne n'exclut pas des missions spécifiques exercées par ces auditeurs dans les cas de problèmes signalés. Les auditeurs s'assurent à la fois de la réalisation des objectifs

assignés et du suivi au plus près des obligations dévolues aux structures. Leur action requiert la totale adhésion des fédérations et ils s'appuient au besoin sur les parrains. Les comptes rendus analysés¹⁸ répondent principalement à l'examen d'objectifs comptables : situation financière, comptabilité et budget prévisionnel, analyse financière. Cet audit permet à l'association nationale d'avoir une vue plus précise de la situation financière de ses structures locales.

RECOMMANDATIONS

5. *Veiller au respect par l'ensemble des structures du Secours populaire français des obligations en matière de certification et de publication des comptes et à la présentation obligatoire en annexe des comptes publiés du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ;*

6. *exclure, en application de la réglementation, toutes les provisions des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources ;*

7. *exclure des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources les charges correspondant aux coûts de fonctionnement des instances statutaires.*

¹⁸ Fédération de la Creuse, fédération des Hauts-de-Seine, fédération du Maine-et-Loire, fédération du Gard et fédération du Calvados.

Chapitre IV

Les ressources

I - Le total des ressources

Selon l'article 15 des statuts :

« Les recettes de l'Association nationale se composent :

1) Des cotisations des membres, des dons en nature et en espèces des donateurs qui répondent à ses appels ;

2) Des produits des spectacles, cinémas, fêtes champêtres, kermesses, bals, ventes de solidarité, etc.... ;

3) Des subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes, des établissements publics et privés ;

4) Des produits de rétributions perçues pour services rendus ;

5) Des revenus de ses biens, à l'exception de la fraction prévue au 5ème de l'article 13¹⁹ ;

6) L'Association nationale est seule habilitée à percevoir legs et donations. »

Ces ressources sont détaillées dans le tableau ci-après.

¹⁹ « La partie des excédents de ressources qui n'est pas nécessaire au fonctionnement de l'Association pour l'exercice suivant ».

Tableau n° 19 : ressources du Secours populaire(en €)

	CER 2007 = CDR	Evoluti on N/N- 1	CER 2008 = CDR	Evoluti on N/N- 1	CER 2009 Colonne 2	Evoluti on N/N- 1	CER 2010 Colonne 2	Evolution N/N-1	Ressources collectées et utilisées 2009	Ressources collectées et utilisées 2010
Report des ressources non affectées et non utilisées en début d'exercice (T1)									435 327	632 567
Générosité du public (T2)	35 178 002	-2%	38 714 468	10%	19 892 080	-49%	21 821 184	10%	19 892 080	21 821 184
Dons manuels	12 469 277	4%	13 076 730	5%	13 570 944	4%	15 316 757	13%	13 570 944	15 316 757
pour la solidarité France	6 729 979	3%	7 303 910	9%						
pour la solidarité Monde	1 262 731	-25%	1 160 997	-7%						
pour le développement de l'union	4 480 567	17%	4 611 823	3%						
non affectés					3 769 264		3 889 230	3%	3 769 264	3 889 230
affectés					9 801 680		11 427 527	17%	9 801 680	11 427 527
Legs	3 660 392	-40%	4 385 875	20%	5 450 835	24%	3 984 368	-27%	5 450 835	3 984 368
non affectés					5 128 875		3 966 179	-23%	5 128 875	3 966 179
affectés					321 960		18 189	-94%	321 960	18 189
Autres produits liés à la GP	19 048 333	7%	21 251 863	12%	870 301	-96%	2 520 059	190%	870 301	2 520 059
pour la solidarité France	9 946 758	1%	10 111 998	2%						
pour la solidarité Monde	640 053	6%	455 730	-29%						
pour le développement de l'union	8 455 522	16%	10 684 129	26%						
Autres fonds privés					24 330 405		27 373 039	13%		
Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	8 811 406	30%	7 760 754	-12%	4 723 845	-39%	6 256 516	32%		
pour la solidarité France	1 873 391	89%	2 510 154	34%						
pour la solidarité Monde	6 279 313	29%	4 658 180	-26%						
pour le développement de l'union	658 702	-25%	592 420	-10%						
Variation des fonds dédiés collectés T4									35 048	-794 461
Subventions et autres concours publics	15 322 721	-6%	14 383 091	-6%	15 838 856	10%	20 107 491	27%		
pour la solidarité France	7 885 826	0%	7 447 556	-6%						
pour la solidarité Monde	1 059 793	-39%	872 431	-18%						
pour le développement de l'union	6 377 103	-4%	6 063 104	-5%						
Autres produits non affectés de l'organisation	3 111 292	10%	3 196 757	3%	3 348 924	5%	6 287 264	88%		
Abonnements	3 502	-40%	4 104	17%						
Autres produits	2 440 052	10%	2 410 061	-1%						
Produits financiers	667 138	7%	775 992	16%						
Ecritures non neutralisées	-148 259	-349%	-76 163	-49%						
Reprise de provisions					202 327		180 944	-11%		
TOTAL DES RESSOURCES	62 275 162	1%	63 978 907	3%	68 336 437	7%	82 026 438	20%	19 927 128	21 026 723
solde des ressources non affectées et non utilisées en fin d'exercice (T1+T2+T4-T6 (total des emplois de l'exercice) =T7)									923 454	440 178

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

II - Les ressources issues de la générosité publique

A - La redéfinition du périmètre

**Tableau n° 20 : part des ressources issues de la générosité publique
(en €) (Union)**

	2007	2008	2009	2010
Ressources issues de la générosité du public	35 178 002	38 714 468	19 892 080	21 821 184
Total des ressources *	53 612 015	56 294 316	63 612 592**	75 769 922
Part de la générosité du public dans les ressources	66 %	69 %	31 %	29 %

* hors report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs et hors écritures non neutralisées

**déduction faite de 78 747 € d'écart de neutralisation

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Selon les comptes d'emploi des ressources publiés, la part des ressources issues de la générosité publique, majoritaire au titre des exercices 2007 et 2008, a fortement baissé à compter de l'exercice 2009. Cette évolution s'explique principalement par la redéfinition des ressources comptabilisées sous cette appellation, en application du nouveau règlement comptable. Selon la définition retenue par le Secours populaire, qui a fait l'objet d'une décision de gestion votée par le conseil d'administration puis d'un vote de l'assemblée générale, les ressources considérées comme issues de la générosité publique sont celles versées spontanément par des personnes physiques ou morales ou dans le cadre des campagnes d'appel à dons.

Ainsi à compter de cet exercice, certaines ressources comme par exemple les participations des bénéficiaires pour lesquelles il y a une contrepartie, les recettes « initiatives » enregistrées au cours des diverses manifestations (foires, braderie, etc.), les versements effectués par les personnes morales dans le cadre de conventions de mécénat sont-elles désormais comptabilisées en « Autres fonds privés », ce qui a pour effet de les sortir du champ de la générosité du public. S'agissant des dons des personnes morales, le Secours populaire distingue ainsi les versements effectués spontanément ou recueillis dans le cadre d'un appel

(comptabilisés dans le compte d'emploi des ressources en « autres produits liés à l'appel à la générosité du public ») et les dons relevant d'une convention de mécénat (comptabilisés en « autres fonds privés ». Cette interprétation revient à laisser subsister dans le champ des ressources collectées auprès du public certains versements de personnes morales, alors que le règlement comptable prévoit expressément que les « subventions d'entreprises, d'associations, de fondations.. » relèvent des « autres fonds privés ». Le champ de la générosité publique tel que défini par le Secours populaire est détaillé dans le tableau suivant :

Tableau n° 21 : répartition et l'évolution des ressources issues de la générosité publique (GP) de l'Union (en €)

	2007	2008	2009	2010	Evolution sur la période
Dons manuels	12 469 277	13 076 730	13 570 944	15 316 757	23 %
% des ressources GP	35 %	34 %	68 %	70 %	
% des ressources totales	23 %	23 %	21 %	20 %	
Legs	3 660 392	4 385 875	5 450 835	3 984 368	9 %
% des ressources GP	10 %	11 %	27 %	18 %	
% des ressources totales	7 %	8 %	9 %	5 %	
Autres produits liés à la GP	19 048 333	21 251 863	870 301	2 520 059	-87 %
% des ressources GP	54 %	55 %	4 %	12 %	
% des ressources totales	36 %	38 %	1 %	3 %	
Total Générosité publique	35 178 002	38 714 468	19 892 080	21 821 184	-38 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Au sein des ressources collectées auprès du public, seules celles issues des legs ne sont pas touchées par cette redéfinition et ce changement de périmètre. En revanche, les ressources comptabilisées dans les deux autres rubriques « Dons manuels » et « Autres produits liés à la générosité publique » ont fait l'objet, à compter de l'exercice 2009, d'enregistrements différenciés dont les conséquences ne sont pas toujours visibles sauf à considérer chacune des composantes.

En effet, comme l'indique le tableau ci-dessus, s'agissant des « Dons manuels », il n'y a pas de rupture entre les deux exercices 2008 et 2009, et, optiquement, seuls les « Autres produits liés à la générosité du public » accusent une très forte baisse (- 95 %) expliquant à elle seule la diminution de plus de la moitié de la part des produits issus de la générosité publique dans l'ensemble des ressources mobilisées par l'association. Cependant, afin de déterminer avec exactitude l'évolution des ressources issues de la générosité publique, il convient, pour chacune de ces deux rubriques, d'examiner avec précision les ressources incluses en effectuant des comparaisons à périmètre constant.

B - La progression des ressources issues des dons

Comme l'indique le tableau ci-dessus, ils ont optiquement progressé de près de 23 % sur les quatre exercices sous revue. Cette évolution serait cependant encore plus marquée en considérant le changement de périmètre intervenu à compter de l'exercice 2009 et complètement appliqué au titre de l'exercice 2010. En effet, comme indiqué précédemment, à compter de l'exercice 2009, le Secours populaire a exclu de la rubrique « dons » les versements effectués par les personnes morales, le nouveau plan comptable permettant, contrairement aux exercices antérieurs, leur identification.

**Tableau n° 21 : répartition des donateurs et des structures
bénéficiaires entre les exercices 2009 et 2010**

	2009	2010	Evolution N/N+1
Dons perçus par l'Association nationale	3 853 957	3 915 487	2 %
dont dons des personnes physiques	3 069 297	3 915 487	28 %
dont dons des personnes morales enregistrés dans le CER en dons	784 660	-	
Dons perçus par les structures locales	9 716 987	11 401 270	17 %
soit dons des personnes physiques			
Total dons inscrits au CER	13 570 944	15 316 757	13 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les versements des personnes morales devraient, selon la Cour, être enregistrés en « autres fonds privés » en application du règlement comptable.

Au cours de la période sous revue, le Secours populaire a enregistré une augmentation du nombre de ses donateurs, passé de 109 314 en 2007 à 141 334 en 2010, soit une progression de près de 30 %.

Le Secours populaire affiche dans son bilan d'activité un nombre de donateurs considérablement plus élevé (970 000). Ce chiffre intègre en réalité l'ensemble des personnes ayant fait au moins une fois un don matériel ou financier, ce qui devrait être précisé au lecteur.

**Tableau n° 22 : évolution du don moyen par donateur et
par don (en €)**

	2007	2008	2009	2010
Donateurs	109 314	109 053	117 068	141 334
<i>évolution sur la période</i>				29,6 %
Nombre de dons	192 622	191 980	211 574	263 839
<i>évolution sur la période</i>				37.43 %
Total du montant des dons inscrits au CER	12 469 277	13 076 730	13 570 944	15 316 757
<i>don moyen par donateur</i>	<i>114,07</i>	<i>119,91</i>	<i>115,92</i>	<i>108,37</i>
<i>don moyen par versement</i>	<i>64,73</i>	<i>68,12</i>	<i>64,14</i>	<i>58,05</i>
<i>nombre de don par donateur</i>	<i>1,76</i>	<i>1,76</i>	<i>1,81</i>	<i>1,87</i>

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire

La comptabilité analytique du Secours populaire français permet d'identifier les dons perçus à l'occasion de chacune des campagnes ciblées décrites *supra*.

Tableau n° 23 : répartition des dons par type d'actions de l'Union (€)

	2007	2008	2009	2010
Don'actions	596 647	599 859	679 002	711 498
<i>Part dans le total des dons</i>	4,78 %	4,59 %	5 %	5 %
<i>évolution période</i>				19,2 %
Solidarité dans le monde	1 252 731	1 160 997	1 162 441	2 980 315
<i>Part dans le total des dons</i>	10,05 %	8,88 %	8,57 %	19,46 %
<i>évolution période</i>				137,9 %
Vacances	1 308 299	1 463 915	1 590 910	1 433 427
<i>Part dans le total des dons</i>	10,49 %	11,19 %	11,72 %	9,36 %
<i>évolution période</i>				9,6 %
Journées des oubliés des vacances	996 618	899 385	927 105	839 073
<i>Part dans le total des dons</i>	7,99 %	6,88 %	6,83 %	5,48 %
<i>évolution période</i>				-15,8 %
Pauvreté Précarité	2 694 444	2 876 985	3 421 965	3 173 819
<i>Part dans le total des dons</i>	21,61 %	22,00 %	25,22 %	20,72 %
<i>évolution période</i>				17,8 %
Pères Noël Verts	1 681 897	1 667 447	1 327 962	1 780 321
<i>Part dans le total des dons</i>	13,49 %	12,75 %	9,79 %	11,62 %
<i>évolution période</i>				5,9 %
Urgences en France	48 721	396 148	133 416	413 847
<i>Part dans le total des dons</i>	0,39 %	3,03%	0,98%	2,70 %
<i>évolution période</i>				749,4 %
Dons spontanés reçus	3 889 920	4 011 963	4 328 143	3 984 457
<i>Part dans le total des dons</i>	31,20 %	30,68 %	31,89 %	26,01 %
<i>évolution période</i>				5,6 %
Total des dons	12 469 277	13 076 699	13 570 944	15 316 757

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire

Trois des campagnes déjà évoquées ne sont pas présentées dans ce tableau : la campagne ciblée « personnes âgées », comprise dans la rubrique « pauvreté précarité » ; la campagne générale « étrennes » qui est comprise dans la rubrique « dons spontanés reçus », laquelle enregistre par ailleurs les dons collectés non affectés ; et la campagne « rentrée scolaire » qui constitue pour sa part une relance de la campagne générale « pauvreté précarité » lors de cette occasion spécifique.

On peut observer au titre de l'exercice 2010, l'évolution des versements liés à la solidarité dans le monde, à mettre en relation avec l'élan de générosité qui s'est manifesté après le séisme à Haïti. Les autres actions sont assez stables à la fois dans les versements qu'elles comptabilisent et dans la part qu'elles représentent sur l'ensemble des dons comptabilisés au compte d'emploi des ressources. Seules les urgences présentent, toutes proportions gardées, une évolution atypique. Les dons spontanés enregistrés par l'association nationale ou les structures locales restent stables, entre 31,20 % et 26,01% des ressources issues des dons. Ils couvrent principalement le fonctionnement et l'animation du réseau du Secours populaire.

C - Les ressources issues des legs

Tableau n° 24 : part de la ressource générosité publique issue des legs (en €)

	2007	2008	2009	2010
Legs	3 660 392	4 385 875	5 450 835	3 984 368
<i>Evolution n/n+1</i>	-40 %	20 %	24 %	-27 %
<i>évolution période</i>			49 %	9 %
<i>part dans les ressources GP</i>	10 %	11%	27 %	18 %
Total produits GP	35 178 002	38 714 468	19 892 080	21 821 184

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Les legs ont progressé de plus de 49 % entre 2007 et 2009 sans toutefois atteindre le niveau constaté en 2006, exercice au titre duquel l'association avait comptabilisé 6 120 682 € de legs²⁰. Cette ressource baisse de près de 27 % en 2010. Aussi la progression n'est-elle plus que de 9 % pour la période contrôlée.

La part des legs dans les ressources issues de la générosité publique est stable pour les exercices 2007 et 2008. La progression constatée à compter de l'exercice 2009 tient également à la redéfinition des ressources issues de la générosité du public (cf. *supra*).

²⁰ Le Secours populaire a comptabilisé en 2006 un legs exceptionnel de plus de 2 M€ affecté à la fédération de la Gironde.

Si l'on compare les exercices 2008 et 2009, l'augmentation du montant des legs provient dans des proportions quasi équivalentes de celle du nombre de testateurs (+ 21 %) et du nombre de dossiers (+ 22 %)²¹ d'où, comme l'indique le tableau ci-dessous, un montant moyen par dossier relativement stable. Il convient cependant de noter la baisse significative du legs médian (-18 %) qui donne une indication sur la moindre importance du patrimoine légué.

Tableau n° 25 : calcul du legs moyen (en €)

	2008	2009	2010
	4 385 875	5 450 835	3 984 368
Nombre de testateurs (dossiers clôturés dans l'année)	72	87	68
Nombre de dossiers (dossiers clôturés dans l'année)	74	90	72
Legs moyen par testateur <i>évolution période</i>	60 915 €	62 653 €	58 594€ -4 %
Montant moyen d'un dossier <i>évolution période</i>	59 269 €	60 565 €	55 338€ -7 %
Montant du legs médian <i>évolution période</i>	18 309 €	14 960 €	18 895€ 3 %

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire

Le Secours populaire comptabilise les legs non pas à la valeur portée dans l'acte de libéralité mais à la valeur de réalisation. Les dispositions réglementaires, issues de l'arrêté du 30 juillet 1993 et confirmées à compter de l'exercice 2009 par l'arrêté du 11 décembre 2008, n'ont donc pas été retenues par l'association. Le Secours populaire a opté pour une inscription du legs hors bilan à la valeur estimée telle qu'indiquée dans l'acte, jusqu'au jour de la réalisation effective et définitive, pour laquelle le montant est alors inscrit en produit. Cette pratique n'est pas conforme à l'arrêté du 11 décembre 2008. Il faut noter toutefois qu'elle permet de retracer fidèlement l'image du patrimoine de l'association.

²¹ La différence entre testateur et dossier correspond aux cas relativement exceptionnels où le Secours populaire a une connaissance plus tardive d'un élément du legs notamment avec les assurances vie. La saisie dans le logiciel de gestion entraîne la création d'un nouveau dossier. De façon courante, le nombre de testateurs est égal au nombre de dossiers.

Le Secours populaire est principalement bénéficiaire de legs pour lesquels les testateurs n'ont pas souhaité donner d'affectation, géographique ou thématique. Même si la part des legs affectés est en augmentation en 2009, elle reste très minoritaire (moins de 6 %) comparée à l'ensemble des legs réalisés et comptabilisés. En 2010, la quasi-totalité des legs est non affectée. Il est également constaté sur les trois derniers exercices²² contrôlés, la part prépondérante des legs non redistribués dans les structures décentralisées et profitant directement au siège, qui représentent les deux tiers du montant perçu en 2010.

Le Secours populaire a fait le choix de centraliser au siège de l'association la gestion des legs, ce qui est parfaitement cohérent, puisque comme déjà indiqué, seule l'association nationale est juridiquement fondée à les percevoir du fait des modalités de reconnaissance d'utilité publique. A partir de l'année 2006, compte tenu de l'évolution du nombre des dossiers et de la complexité toujours grandissante de la composition des legs, le Secours populaire a professionnalisé les fonctions de suivi et d'acceptation des legs. Le conseil d'administration est à nouveau saisi dans les cas où le Secours populaire aurait connaissance « d'un passif postérieur ». Par ailleurs, le conseil d'administration examine si le testateur a désigné expressément une structure régionale, départementale ou locale. Dans ce cas, le legs normalement accepté au bénéfice de l'association nationale l'est au bénéfice de la structure.

Les délais observés entre les dates de création des dossiers et les dates d'acceptation par le conseil d'administration permettent, dans la limite des investigations auxquelles il a été procédé, d'avoir une assurance raisonnable sur le traitement administratif des dossiers et sur l'information qui en est donnée aux élus²³. Le déroulement des tâches de gestion ne révèle pas d'anomalie. L'informatisation du service est assurée depuis avril 2008 avec la mise en place d'un logiciel développé par un prestataire extérieur, et utilisé par de nombreuses associations. Cette application ne dispose pas d'interface comptable. Les informations liées à la réalisation font donc l'objet d'une double saisie, ce qui constitue un risque. Il existe néanmoins une procédure de contrôle, de cohérence et de

²² Les éléments chiffrés correspondants sont manquants pour l'exercice 2007 compte tenu de la mise en service à compter de l'exercice 2008 du logiciel de gestion.

²³ Le seul décalage important (20 mois) concerne un legs pour lequel il y avait une confusion dans la rédaction du testament en faveur de « l'Association Secours populaire catholique français domiciliée à Paris cedex BP 455 ». Un accord a finalement été trouvé avec le Secours catholique et a abouti à la répartition pour moitié du legs entre les deux associations.

validation entre les éléments issus de ce logiciel et ceux inscrits en comptabilité.

Au 31 décembre 2010, le Secours populaire disposait d'un stock de 84 dossiers de legs (dont deux de donations) en cours de traitement pour un montant total initial estimé à 5 541 876,66 €.

Le legs le plus important se rapporte à une succession acceptée par le conseil d'administration en mars 2007 et soldée en 2011. Cette succession de plus de 1,2 M€ a permis, selon la volonté de la testatrice, la création d'un fonds de dotation assurant l'attribution de bourses à des étudiants méritants. Ce fonds de dotation dont les statuts ont été signés le 5 novembre 2009 est effectivement inclus dans le périmètre de combinaison comptable (cf. *supra*). Comme indiqué dans le rapport du commissaire aux comptes, l'association nationale n'a toujours pas procédé au versement de 1 005 834,92 € (quote-part de la dotation initiale et produits affectés). Interrogé sur ce point, le Secours populaire a confirmé en janvier 2012 que ce versement au fonds n'était toujours pas intervenu au motif que « *le président du fonds de dotation scientifique et solidaire n'a pas terminé ses consultations avec les banques pour obtenir des conditions de placement pérennes convenables* ».

D - Les autres ressources issues de la générosité publique

Au titre des exercices 2007-2008, sont imputés dans cette rubrique principalement les produits d'initiative de collecte populaire comme des manifestations diverses, kermesses et braderies et des participations des bénéficiaires qui représentent ensemble, en 2007 et 2008, 98 % des ressources de cette rubrique.

A compter de l'exercice 2009, le Secours populaire présente une rubrique « Autres produits liés à l'appel à la générosité du public » qui exclut toutes les autres ressources privées ne faisant pas l'objet de collecte liée à un appel. Ainsi le compte d'emploi des ressources présenté au titre de l'exercice 2009 regroupe-t-il principalement sous cette appellation les subventions hors mécénat des entreprises, des associations et des fondations ; les subventions versées dans le cadre du mécénat sont imputées en « autres fonds privés » et sortent donc du périmètre de la générosité publique.

Il est rappelé que selon la Cour, cela devrait également être le cas de tous les dons des personnes morales et notamment des dons des entreprises, ressources qui ont plus que quadruplé en 2010 pour dépasser 2,1 M€. Cette hausse est en très grande partie liée aux versements

exceptionnels comptabilisés suite au tremblement de terre en Haïti (près de 580 000 €) et à l'incendie du local à Roubaix de la fédération du Nord (420 000 €). Par ailleurs, l'association nationale a comptabilisé 409 303 € de dons pour la journée des Oubliés des vacances.

Cette rubrique « Autres produits liés à l'appel à la générosité du public » intègre également les produits financiers qui y sont attachés, et dans une moindre mesure les ventes de dons en nature.

Tableau n° 26 : autres produits liés à la générosité publique de l'Union (en €)

	2007	% du total	2008	% du total	2009	% du total	2010	% du total
Recettes publicitaires	58 685	0,3%	53 496	0,3%	En rubrique Autres produits		En rubrique Autres produits	
Participation des bénéficiaires	6 876 629	36,1%	7 511 044	35,3%	En rubrique Autres fonds privés		En rubrique Autres fonds privés	
Produits d'initiatives	11 714 268	61,5%	13 390 796	63,0%				
Produits annexes	117 060	0,6%	125 424	0,6%	En rubrique Autres produits		En rubrique Autres produits	
Ventes	232 013	1,2%	148 431	0,7%				
Autres	49 680	0,3%	22 673	0,1%				
Dons des associations	En rubrique dons manuels		En rubrique dons manuels		150 511	17,3%	253 269	10,1%
Dons des entreprises					456 201	52,4%	2 148 844	85,3%
Dons des fondations					127 131	14,6%	72 615	2,9%
Produits financiers liés aux autres produits de la GP	En rubrique Autres produits		En rubrique Autres produits		125 462	14,4%	36 015	1,4%
Régularisation de fonds dédiés sur autres produits de la GP	—		—		2 835	0,3%	0	—
Ventes de dons en nature ²²	—		—		8 160	0,9%	9 316	0,4%
Total des autres produits liés à la GP	19 048 333	100%	21 251 863	100%	870 301	100%	2 520 059	100%

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Le bilan d'activité 2009 présente et commente le compte d'emploi 2009 sous sa nouvelle forme, sans la reprise des éléments chiffrés de l'année précédente, laquelle aurait mis en évidence une diminution de près de 50 % des ressources issues de la générosité du public liée à leur nouvelle définition, ce qui rend difficile toute comparaison.

III - Les ressources perçues hors générosité publique

A - Les « autres fonds privés »

La très grande majorité des ressources dorénavant contenues dans cette rubrique relevait au titre des exercices 2007 et 2008, des « Autres produits liés à la générosité publique ». Comme cela est exposé ci-dessus cette dernière rubrique n'intègre désormais, de façon restrictive et à titre principal, que les ressources qui font l'objet d'une collecte liée à un appel auprès des entreprises, des associations, fondations et autres organismes.

Ainsi à compter de l'exercice 2009, les « Autres fonds privés » regroupent-ils les recettes des initiatives de collecte populaire menées par l'association, d'une part, et, d'autre part, les participations des personnes accueillies aux activités du Secours populaire ainsi que dans une moindre mesure (2,45 % du total) les subventions d'entreprises, d'associations, de fondations au titre du mécénat.

Afin de pouvoir comparer l'évolution des principales ressources composant désormais cette rubrique, les montants comptabilisés dans les comptes d'emploi des exercices 2007 et 2008 sont repris dans le tableau suivant avec le montant total « Autres fonds privés » enregistrés dans les comptes d'emploi 2009 et 2010²⁴ :

Comme déjà indiqué, cette rubrique devrait, selon la Cour, intégrer conformément au règlement comptable toutes les « subventions d'entreprises, d'associations et de fondations ».

²⁴ Au titre des exercices 2007 et 2008 les ressources « initiatives » et les « participations des personnes » sont comptabilisées en « Autres produits liés à la générosité publique ».

Tableau n° 27 : détail des « Autres fonds privés selon le périmètre des CER 2009 et 2010 de l'Union (en €)

	2007	2008	2009	2010
Initiatives	11 714 268	13 390 796	15 700 237	17 912 047
Evolution période			34 %	53 %
Participations des personnes	6 876 629	7 511 044	8 033 038	8 757 383
Evolution période			17 %	27 %
Total	18 590 897	20 901 841	23 733 275	26 669 430
Subventions dans le cadre du mécénat			597 130	703 609
Total des "Autres fonds privés »			24 330 405	27 373 039
Evolution période				13%

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire

Les recettes des initiatives progressent régulièrement au cours des exercices sous revue. Cette augmentation traduit essentiellement le dynamisme et l'implication des bénévoles au sein des différentes structures locales, la part des recettes d'initiatives propres à l'association nationale étant très minoritaire.

B - Les subventions et les autres concours publics

Il s'agit des soutiens financiers accordés à l'association par l'Etat, les collectivités et les établissements publics à tous les échelons, dont l'évolution et le détail sont donnés dans les deux tableaux ci-après.

Tableau n° 28 : subventions et autres concours publics de l'Union (en €)

	2007	2008	2009	2010
Total inscrit au CER	15 322 721	14 383 091	15 834 857	20 107 491
<i>Evolution</i>	-6 %	-6 %	10 %	26,98 %
<i>Evolution sur la période</i>				31,23 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Tableau n° 29 : subventions par type de financeur (en €)

	2007	part dans le total	2008	part dans le total	2009	part dans le total	2010	part dans le total
Ministères	1 766 721	11,5 %	1 370 455	9,53 %	1 228 353	7,8 %	3 800 680	18,9 %
Préfectures	236 333	1,5 %	237 879	1,7 %	840 930	5,3 %	1 072 417	5,3 %
Régions	1 121 878	7,3 %	1 171 912	8,2 %	1 114 774	7,0 %	1 091 463	5,4 %
Départements	3 232 445	21,1 %	3 089 941	21,5 %	3 069 700	19,4 %	2 862 612	14,2 %
Communes	2 527 590	16,5 %	2 724 278	18,9 %	2 982 298	18,8 %	3 337 128	16,6 %
Union européenne	324 971	2,1 %	28 000	0,2 %	697 385	4,4 %	223 335	1,1 %
CAF	1 093 872	7,1 %	1 242 778	8,7 %	1 117 536	7,1 %	1 090 464	5,4 %
Autres organismes sociaux	974 965	6,4 %	815 124	5,7 %	1 240 290	7,8 %	1 112 344	5,5 %
Emplois aidés	3 295 354	21,5 %	2 487 615	17,3 %	2 851 093	18,0 %	2 775 753	13,8 %
Autres	748 592	4,9 %	1 215 109	8,5 %	696 497	4,4 %	2 741 296	13,6 %
Total des subventions et autres concours publics inscrits au CER de l'Union	15 322 721	100 %	14 383 091	100%	15 838 856	100%	20 107 491	100 %

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire

Relativement stables au titre des trois premiers exercices sous revue, les ressources issues des subventions et autres concours publics ont progressé de près de 27 % en 2010, qui marque par ailleurs, s'agissant de l'origine des subventions, une nette différence : si pour les trois premiers exercices, près de 40 % des financements provenaient des départements et des communes principalement au bénéfice des structures locales, le Secours populaire a bénéficié l'année suivante du versement de subventions ministérielles exceptionnelles (35 % du total contre 18 % en 2009 et 15 % les deux années précédentes). Ces subventions concernaient l'achat de denrées alimentaires (2,6 M€) et la modernisation du dispositif d'aide alimentaire à travers la mise en place au sein des structures locales de nouveaux matériels informatiques et logistiques (2,2 M€). Elles expliquent pour l'essentiel la croissance des missions sociales réalisées en France (cf. *infra*).

Le Secours populaire est également bénéficiaire de subventions non négligeables sous la forme d'emplois aidés et au titre de l'Agence nationale des chèques vacances.

La progression, en 2009, des subventions versées par l'Union Européenne est à mettre en relation avec l'évolution des financements internationaux. Ainsi, au titre de l'exercice 2009, 631 466 € ont-ils été versés pour le Salvador, le Nicaragua et le Mali.

C - Les autres produits non affectés de l'organisation

Les montants comptabilisés sous cette rubrique sont restés stables entre 2007 (3,1 M€), 2008 (3,2 M€) et 2009 (3,32 M€). Plus de la moitié des sommes comptabilisées en 2010 (6,3 M€) correspondent à des produits exceptionnels sur des opérations en capital, traduisant la cession de matériel informatique et logistique aux structures locales dans le cadre des subventions ministérielles évoquées *supra*.

IV - La solidarité matérielle

Le Secours populaire valorise une très importante solidarité matérielle, pour près de 240 M€ en 2010, soit plus de 11 fois le montant de ses ressources financières issues de la générosité publique pour le même exercice.

Il s'agit principalement de la valorisation des dons en nature et du bénévolat. Sont également retracées des mises à disposition gratuites de toute nature (véhicules, salles, espaces publicitaires, etc.).

La valorisation de la solidarité matérielle est présentée dans les comptes combinés du Secours populaire français au pied du compte de résultat et en annexe au pied du compte d'emploi des ressources.

Tableau n° 30 : détail de la solidarité matérielle (en €), comptes combinés

	2007	2008	2009	2010	Evolution sur la période
alimentaire	51 073 636	51 521 292	42 480 558	65 508 637	28 %
habillement	30 916 422	45 071 491	58 630 970	43 231 208	40 %
couchage	1 649 398	1 804 619	1 465 637	1 459 948	-11 %
hygiène	1 990 210	2 897 495	1 751 637	3 643 737	83 %
chauffage	29 911	28 475	22 365	37 101	24 %
appareils électroménagers et meubles	5 470 691	9 157 324	5 860 326	6 293 467	15 %
vaisselle	2 663 299	2 318 038	2 792 986	2 941 657	10 %
éducation	16 573 715	5 268 304	4 087 693	4 861 991	-71 %
santé	497 652	470 508	355 024	380 524	-24 %
vacances et loisirs	11 101 375	17 317 073	13 539 941	14 166 649	28 %
Autres	445 689	1 337 075	6 436 771	2 799 567	528 %
Total dons en nature	122 411 998	137 191 694	137 423 908	145 324 486	19 %
Part sur total général	55 %	57 %	60 %	61%	
Prestations en nature	14 092 822	16 489 630	19 917 284	16 262 555	15 %
Part sur total général	6 %	7 %	9 %	7 %	
Bénévolat	87 536 714	84 921 605	72 708 666	78 280 786	-11 %
Part sur total général	39 %	36 %	31 %	33 %	
TOTAL GENERAL	224 041 534	238 602 929	230 049 858	239 867 827	7 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Même si la part dévolue aux dons en nature demeure prépondérante, on observe en 2010 une reprise des valorisations liées au bénévolat (+8 %) sans toutefois atteindre les niveaux constatés en 2007 et 2008 et *a contrario* une diminution de 18 % des prestations en nature.

Au titre de l'exercice 2010 une réserve sur la valorisation de la solidarité matérielle a été formulée par le commissaire aux comptes : « *Au regard de la justification des informations transmises par les structures décentralisées qui demeure insuffisante, du manque d'homogénéité des méthodes de valorisation, et de l'absence de contrôles dans certaines fédérations, nous ne pouvons-nous exprimer sur ces montants indiqués aux pieds de ces deux documents* » (compte de résultat et compte d'emploi des ressources).

Le commissaire aux comptes a demandé à dix fédérations et deux conseils de région de produire les documents justificatifs de leur bilan de solidarité matérielle sur les contributions volontaires en nature. Les réponses apportées n'ont été exploitables qu'à hauteur de 25%. Par ailleurs, la Cour a constaté sur le terrain qu'à l'exception des produits reçus de l'Union européenne et de ceux issus de la collecte auprès des personnes morales (notamment entreprises) qui font l'objet d'une traçabilité, les dons en nature issus des personnes physiques et directement adressés aux structures locales présentent un enregistrement très aléatoire.

S'agissant de la valorisation du bénévolat, les structures sont le plus souvent attentives à l'estimation des heures qui font l'objet d'un enregistrement un peu plus précis selon les consignes développées par le siège, au moyen d'heures ou de jour déclarés qui sont valorisés en quatre niveaux selon que ces missions sont assimilables à des fonctions de type employé, technicien ou cadre, ou correspondent à des missions à l'étranger. Chaque structure, autonome dans son fonctionnement, met en place un système de comptage et de vérification des heures de bénévolat (planning, déclaration hebdomadaire, etc.) afin de fournir un bilan annuel pour ce qui la concerne. Le siège collecte les données recensées *via* les fédérations et les conseils de région et s'emploie à effectuer des examens de cohérence et à distance lors de la production du bilan annuel. Cet exercice comporte cependant des limites puisqu'il est tributaire du décompte du temps fourni.

Au regard de ces insuffisances, le Secours populaire a indiqué à la Cour avoir pris en compte la réserve du commissaire aux comptes. Il précise qu'en 2011 « *les procédures prévues ont été mises en place pour fiabiliser le recueil de l'information et la valoriser* ». Il ajoute que « *100 % des structures ont valorisé en 2011 la solidarité matérielle (...) contre 77 % en 2010* ».

Chapitre V

L'emploi des ressources

I - Les missions sociales

L'article 1-b des statuts²⁵ définit les missions sociales, qu'elles soient réalisées directement ou avec des partenaires, en France ou à l'étranger, ainsi qu'il suit : *« faisant leur la formule « tout ce qui est humain est nôtre », les adhérents aux présents statuts se regroupent dans un but unique : pratiquer la solidarité. A cette fin :*

- *ils se proposent de soutenir dans l'esprit de la DUDH²⁶ au plan matériel, sanitaire, médical, moral et juridique, les personnes et leurs familles victimes de l'arbitraire, de l'injustice sociale, des calamités naturelles de la misère, de la faim, du sous-développement, des conflits armés ;*
- *ils rassemblent en leur sein des personnes de bonne volonté, enfants jeunes, et adultes de toutes conditions, quelles que soient leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses, en veillant à développer avec elles la solidarité et toutes les qualités humaines qui y sont liées ;*
- *ils développent en permanence les structures et l'audience de l'Association notamment par la création de comités locaux et de fédérations départementales ».*

²⁵ Rédaction commune aux statuts des différentes structures. Seul le dernier alinéa a une rédaction adaptée selon la structure.

²⁶ Déclaration universelle des droits de l'homme.

Tableau n° 31 : missions sociales de l'Union (en €)

	2007	2008	2009 colonne 1	2010 colonne 1
Solidarité France	29 143 964	30 660 393	36 548 337	47 443 214
Solidarité Monde	7 326 113	5 450 668	3 746 673	4 690 328
Total Solidarité	36 470 077	36 111 061	40 295 010	52 133 542
Développement de l'Union	5 354 665	5 985 683	—	—
Total des missions sociales inscrites aux CER	41 824 742	42 096 744	40 295 010	52 133 542
<i>Evolution période</i>	-3,66 %			24,65 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Les comptes d'emploi des ressources 2009 et 2010 ne présentent plus la rubrique « Développement de l'Union ». Cependant, cette action individualisée au titre des exercices précédents et qui correspond au dernier alinéa de l'article 1b susvisé se traduit par des charges qui existent toujours²⁷ et qui font dorénavant partie intégrante de la rubrique missions sociales France au titre des exercices 2009 et 2010. En considérant les missions sociales selon le périmètre des comptes d'emploi 2009 et 2010 et en incluant dans les activités France cette rubrique, la répartition des missions sociales inscrites dans les comptes d'emploi des quatre exercices sous revue est la suivante :

²⁷ Animation du réseau de solidarité en France et des permanences d'accueil ; « mondialisation de la solidarité » ; vie de l'association, de ses instances, de la mise en mouvement et du développement ; développement des ressources de l'association ; « parole » du Secours populaire français et questions de communication ; « copains du Monde » ; promotion de la jeunesse ; formulation et suivi du projet associatif ; conseil éditorial.

Tableau n° 32 : missions sociales France et Monde de l'Union selon le périmètre du compte d'emploi des ressources 2009 et 2010 « colonne 1 » (en €)

	2007	% du total	2008	% du total	2009 Colonne 1	% du total	2010 Colonne 1	% du total
<i>Solidarité France</i>	34 498 628	82,5	36 646 076	87,1 %	36 548 337	90,7 %	47 443 214	91 %
<i>Evolution période</i>							38%	
<i>Solidarité Monde</i>	7 326 113	17,5 %	5 450 668	12,9 %	3 746 673	9,3 %	4 690 328	9 %
<i>Evolution période</i>							-36%	
Total des missions sociales inscrites au CER de l'Union	41 824 741	100 %	42 096 744	100 %	40 295 010	100 %	52 133 542	100 %
<i>Evolution période</i>					-3,7 %		24,7 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

En 2009, les missions sociales ont accusé une baisse modérée principalement du fait de la diminution des activités de solidarité Monde.

Certains frais ont été comptabilisés de façon erronée au titre de l'exercice 2009 en missions sociales pour un montant total de 816 992,65 €. Il s'agit de frais de conception, de réalisation et d'envoi de publipostages relevant de la rubrique « Frais d'appel à la générosité publique », de frais du service chargé de la recherche de mécénat, partenariats d'entreprises et de fondation relevant de la rubrique « Frais de recherche des autres fonds privés » et de frais de recherche de subventions publiques relevant de la rubrique « Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics ». Si l'on retranche ces frais du total des missions sociales, ces dernières s'élèveraient à 39 478 017 € et la baisse enregistrée s'établirait à - 5,6 %. Ces erreurs ne se sont pas reproduites l'année suivante et le paramétrage du compte d'emploi 2010 a effectivement fait l'objet d'une correction.

Au titre de 2010, les missions sociales ont très fortement augmenté à la fois pour les missions développées au titre de la solidarité France (près de 30 % principalement pour l'aide alimentaire) et pour celles développées à l'étranger (plus de 25 %). Pour l'essentiel, la croissance des missions sociales en France a été financée par des subventions, comme indiqué *supra*.

A - Les missions sociales en France

1 - Les actions de solidarité

Les actions de solidarité générale en France telles que présentées dans les comptes de l'Union et dans ceux de l'association nationale, sont détaillées dans les deux tableaux suivants au titre des quatre exercices sous revue.

Tableau n° 33 : missions sociales de solidarité France de l'Union et de l'Association nationale par type d'action (en €)

UNION	2007	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales	2008	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales	2009	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales	2010	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales
Pauvreté précarité	18 042 213	62%	43%	18 961 376	62%	45%	21 052 161	58%	52%	29 612 602	62%	57%
Pères Noël verts	3 191 371	11%	8%	3 364 991	11%	8%	2 272 176	6%	6%	2 704 583	6%	5%
Vacances	5 233 640	18%	13%	5 439 202	18%	13%	4 389 901	12%	11%	4 566 776	10%	9%
Journées des oubliés des vacances	2 196 663	8%	5%	2 316 444	8%	6%	1 316 916	4%	3%	3 030 190	6%	6%
Urgences	120 816	0%	0%	429 159	1%	1%	165 331	0,45%	1%	389 026	1%	1%
Divers	359 061	1%	1%	149 221	0%	0%						
Animation du réseau de solidarité France							7 351 853	20%	18%	7 140 037	15%	14%
Solidarité France	29 143 964	100%	70%	30 660 393	100%	73%	36 548 338	100%	91%	47 443 214	100%	91%
Monde	7 326 113		18%	5 450 668		13%	3 746 673		9%	4 690 328		9%
Total Solidarité	36 470 077		87%	36 111 061		86%	40 295 011		100%	52 133 542		100%
Développement de l'Union	5 354 665		13%	5 985 683		14%						
Total missions sociales	41 824 742		100%	42 096 744		100%						

ASSOCIATION NATIONALE	2007	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales	2008	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales	2009	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales	2010	% sur la solidarité France	% sur total missions sociales
Pauvreté précarité	1 134 325	49%	12%	1 551 332	59%	15%	1 636 818	16%	13%	8 974 026	52%	45%
Pères Noël verts	85 366	4%	1%	33 708	1%	0%	164 524	2%	1%	186 674	1%	1%
Vacances	719 019	31%	8%	789 061	30%	8%	1 218 591	12%	10%	873 688	5%	4%
Journées des oubliés des vacances	150 809	7%	2%	151 740	6%	1%	249 055	2%	2%	1 679 887	10%	9%
Urgences	119 335	5%	1%	103 738	4%	1%	91 441	1%	1%	74 824	0%	0%
Divers	93 554	4%	1%	76	0%	0%		0%	0%		0%	0%
Animation du réseau de solidarité France							6 712 986	67%	54%	5 383 323	31%	27%
Solidarité France	2 302 409	100%	24%	2 629 655	100%	26%	10 073 415	100%	81%	17 172 422	100%	87%
Monde	4 407 683		47%	3 115 829		30%	2 386 747		19%	2 552 410		13%
Total Solidarité	6 710 091			5 745 484			12 460 162			19 724 832		
Développement de l'Union	2 726 895			4 517 413								
Total missions sociales	9 436 896			10 262 897								

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Dans les comptes d'emploi des ressources 2009 et 2010, comme indiqué *supra*, les « dépenses d'animation du réseau » font désormais partie intégrante des missions de solidarité France au même titre que les autres actions de solidarité. Elles sont ainsi libellées dans le mensuel « Convergence » adressé aux donateurs et notamment dans celui de l'été²⁸ qui mentionne les résultats financiers de l'année précédente. Les missions sociales y sont définies : elles « *correspondent aux actions menées par les structures du SPF conformément à ses statuts et contribuant directement à la mise en mouvement et à la réalisation de la solidarité en France et dans le monde.* » Cette définition étant extrêmement large, elle permet d'y intégrer ces dépenses d'animation du réseau (formation, réunion de préparation, montage et compte rendu des dossiers) dont le Secours populaire considère qu'elles font partie intégrante des missions sociales car elles disparaîtraient si telle ou telle mission sociale n'était pas réalisée.

Ce supplément reproduit les documents financiers (compte d'emploi des ressources, bilan simplifié) et présente des éléments d'information sur l'emploi des ressources, et notamment une présentation en pourcentage de la « solidarité en France ». Les actions liées à l'« animation du réseau de solidarité en France » y sont évoquées sans pour autant qu'une définition précise soit expressément mentionnée, l'accent étant mis sur l'action de solidarité qui en constitue la part essentielle (« pauvreté-précarité »). Dans le compte d'emploi de l'Union, ces dépenses s'élèvent respectivement pour les deux derniers exercices sous revue à 7 351 853 € et 7 140 037 €. Principalement constituées de charges enregistrées par l'association nationale, ces charges ont diminué en 2010, représentant 15 % du montant des actions de solidarité développées en France contre 20 % l'année précédente.

2 - Les charges constitutives de toutes les actions de solidarité France

Les missions sociales France mentionnées dans les comptes d'emploi produits au titre des quatre exercices sous revue, correspondent à certaines charges du compte de résultat (colonne 1 pour les exercices 2009 et 2010) identifiées à partir de la comptabilité analytique.

Il est rappelé que cette présentation s'applique à la colonne 1 du compte d'emploi, les missions sociales de la colonne 3 ne pouvant être identifiées charge par charge, comme indiqué précédemment.

Ces charges sont détaillées dans le tableau suivant :

²⁸ Supplément au mensuel « Convergence » n° 305, juillet-août 2010.

Tableau n° 34 : missions sociales de solidarité France de l'Union par comptes de charges (en €)

		Missions sociales 2007	Part dans le total	Missions sociales 2008	Part dans le total	Missions sociales 2009 colonne 1	Part dans le total	Missions sociales 2010 colonne 1	Part dans le total
60	Achats et variations de stocks	4 826 599	16,6%	5 174 582	16,9%	7 584 859	20,7%	10 398 416	21,9%
61	Services extérieurs	1 315 423	4,5%	1 427 421	4,7%	3 311 836	9,1%	3 852 178	8,1%
62	Autres services extérieurs	2 177 473	7,5%	2 501 368	8,2%	5 998 043	16,4%	7 313 122	15,4%
63	Impôts et taxes	42 103	0,1%	46 021	0,2%	673 480	1,8%	759 241	1,6%
64	Charges de personnel	5 197 553	17,8%	5 088 902	16,5%	11 838 818	32,4%	12 672 323	26,7%
65	Autres charges de gestion courante	4 650 468	16,0%	4 971 643	16,2%	5 321 500	14,6%	5 627 971	11,9%
66	Charges financières	4	€	0	€	123 572	0,3%	198 676	0,4%
67	Charges exceptionnelles	228 531	0,8%	225 931	0,7%	308 210	0,8%	4 754 255	10,0%
68	dotations	-		-		1 412 019	3,9%	1 889 033	3,4%
69	répartition charges indirectes	10 705 811	36,7%	11 244 526	36,7%	-			
6	Charges	29 143 963		30 660 393		36 548 337		47 443 214	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

Les missions sociales France de l'exercice 2009 sont ainsi constituées, pour un tiers, de charges de personnel, alors que cette proportion était d'un peu moins de 18 % les deux exercices précédents, mais ce dernier pourcentage était sous-estimé de fait, compte tenu des coûts indirects et de l'existence de la mission de développement de l'Union. Au titre des exercices 2007 et 2008, les charges indirectes (69 – répartition charges indirectes) analytiquement codifiées et ventilées *a posteriori* dans les rubriques du compte d'emploi des ressources au moyen des clefs de répartition déterminées par chacune des structures de l'association, sont prises en compte dans les comptes combinés de façon globale et ne peuvent être rattachées compte par compte. Ces coûts indirects ne sont pas négligeables puisqu'ils représentent pour chacune de ces deux années (10 705 811 € en 2007 et 11 244 526 € en 2008) plus d'un tiers des missions sociales de la solidarité France.

Ces charges indirectes constatées principalement dans les activités de « Développement de l'Union » ou dans une moindre mesure au titre du fonctionnement de l'association, sont également réparties dans d'autres

rubriques du compte d'emploi comme les missions sociales Monde, les frais d'appel ainsi que les frais d'information.

Dans ces conditions, la Cour ne peut disposer, pour les années 2007 et 2008, du montant exact par rubrique des comptes de charges correspondants, qui sont de fait pour tout ou certains d'entre eux sous-estimés, ce qui rend difficile voire impossible toute comparaison entre les différentes rubriques au titre des quatre exercices sous revue.

A compter de l'exercice 2009, les clefs de répartition appliquées *a priori* ainsi que le changement des plans comptables et la disparition de la mission « Développement de l'Union » permettent de connaître le montant total des dépenses (directes ou indirectes) par comptes de charges. Cette présentation plus affinée a pour conséquence d'entraîner optiquement une augmentation de certains comptes de charges entre les exercices 2007 et 2008 et l'exercice 2009.

En outre, les missions sociales intègrent désormais certaines charges qui étaient auparavant comptabilisées dans d'autres rubriques comme celles liées aux taxes sur les salaires (compte 6311) des structures décentralisées initialement comptabilisées en frais de fonctionnement et dorénavant affectées aux missions statutaires s'agissant des salariés qui y sont rattachés.

Les développements suivants se limitent aux exercices 2009 et 2010.

Tableau n° 35 : détail des missions sociales France par actions et comptes de charges de l'Association nationale au titre de l'exercice 2009 (en euros)

Compte	Pauvreté précarité	Part dans le total	Pères Noël verts	Part dans le total	Vacances	Part dans le total	JOV	Part dans le total	Urgences	Part dans le total	total par comptes de charges	Part dans le total
60	68 922	4,21%	25 446	15,47%	46 454	3,81%	6 274	2,52%	23	0,02%	147 119	4%
61	44 195	2,70%	916	0,56%	11 208	0,92%	82	0,03%	29	0,03%	56 430	2%
62	442 225	27,02%	115 034	69,92%	105 646	8,67%	68 403	27,47%	4 936	5,40%	736 243	22%
63	51 264	3,13%	1 590	0,97%	16 935	1,39%	158	0,06%	88	0,10%	70 035	2%
64	684 655	41,83%	20 041	12,18%	211 372	17,3%	1 983	0,80%	1 036	1,13%	919 088	27%
65	123 824	7,56%			792 095	65 %	152 553	61,25%	65 812	71,97%	1 134 285	34%
66	4 151	0,25%	105	0,06%	1 424	0,12%	9	0,00%	4	0,00%	5 693	0%
67	3 467	0,21%	37	0,02%	498	0,04%	3	0,00%	1	0,00%	4 006	0%
68	53 524	3,27%	1 356	0,82%	18 361	1,51%	122	0,05%	47	0,05%	73 409	2%
69	160 591	9,81%			14 599	1,20%	19 466	7,82%	19 466	21,29%	214 121	6%
Total	1 636 818	100%	164 524	100%	1 218 591	100%	249 055	100%	91 441	100%	3 360 429	100%

Source : SPF

Tableau n° 36 : détail des missions sociales France par actions et comptes de charges de l'Association nationale au titre de l'exercice 2010 (en euros)

Compte	Pauvreté précarité	Part dans le total	Pères Noël verts	Part dans le total	Vacances	Part dans le total	JOV	Part dans le total	Urgences	Part dans le total	total par comptes de charges	Part dans le total
60	2 740 542	30,54%	17 290	9,26%	36 864	4,22%	148 881	8,86%	8 788	11,75%	2 952 366	25,04%
61	46 054	0,51%	85 780	45,95%	2 668	0,31%	112 667	6,71%	1 008	1,35%	248 177	2,11%
62	475 460	5,30%	33 164	17,77%	46 864	5,36%	1 235 468	73,54%	40 615	54,28%	1 831 571	15,54%
63	66 689	0,74%	3 225	1,73%	4 686	0,54%	11 882	0,71%	1 459	1,95%	87 941	0,75%
64	858 222	9,56%	42 268	22,64%	66 850	7,65%	149 918	8,92%	21 167	28,29%	1 138 425	9,66%
65	195 297	2,18%	2 060	1,10%	710 814	81,36%	10 180	0,61%	200	0,27%	918 550	7,79%
66	3 561	0,04%	155	0,08%	260	0,03%	591	0,04%	80	0,11%	4 647	0,04%
67	4 496 450	50,11%	21	0,01%	35	0,00%	79	0,00%	11	0,01%	4 496 595	38,14%
68	91 750	1,02%	2 713	1,45%	4 647	0,53%	10 220	0,61%	1 497	2,00%	110 827	0,94%
Total	8 974 026	100%	186 674	100%	873 688	100%	1 679 887	100%	74 824	100%	11 789 099	100%

Source : SPF

3 - L'évolution très significative de certains postes de charges est liée à des événements ponctuels et bien identifiés

Comme l'indiquent les deux tableaux précédents, certains comptes de charges présentent entre les exercices 2009 et 2010 des progressions significatives quant à leurs montants, déformant entre les deux exercices la répartition par nature de charges de certaines opérations. Certaines de ces progressions bien plus marquées dans les comptes de charges de l'association nationale sont intrinsèquement liées à des événements spécifiques, comme les achats de produits alimentaires, couverts par des subventions ministérielles évoquées ci-dessus.

L'augmentation significative des charges liées aux « autres services extérieurs » provient de l'organisation de la Journée des Oubliés des Vacances (JOV) le 19 août 2010. A ce titre, des frais de rémunérations d'intermédiaires, de déplacements, de transport et de restauration ont été engagés pour un montant global de 1 437 000 € dont 1 235 469 € impactent directement les comptes de l'association nationale.

Il a été procédé à l'examen sur place de 19 opérations sélectionnées au regard de leurs montants au titre de différents événements et enregistrées sur les comptes 6255 « Hébergement » (13 opérations, pas d'anomalie constatée) et 6256 « Restauration » (6 opérations). S'agissant de ce dernier compte, sur 6 écritures vérifiées, deux anomalies ont été constatées : le paiement avec une carte bancaire du Secours populaire d'une facture présentée par ailleurs à l'appui d'un justificatif d'emploi d'une avance en liquide, pour l'accueil d'une délégation étrangère ; une facture de boissons livrées pour les activités du stand du Secours populaire français à la Fête de l'Humanité, qui a été établie sans TVA et payée comme telle par le Secours populaire. A la suite de la vérification de l'ensemble des autres factures du fournisseur concerné, aucune autre anomalie n'a été constatée.

Enfin, la progression des charges exceptionnelles correspond au traitement comptable des subventions informatiques et logistiques reçues par l'association nationale. A ces charges correspondent des produits exceptionnels également comptabilisés au compte de résultat, ces deux opérations étant neutres pour le résultat de l'exercice.

4 - Les exercices 2009 et 2010 confirment l'importance des charges de personnel dans les missions sociales

La part des charges de personnel constitutives des missions sociales développées en France au titre de l'exercice 2010 (12,67 M€) ne

représente plus que 27 % des missions sociales France (47,44 M€), contre 41 % l'année précédente. Cependant, cette diminution apparente provient de l'importance des charges exceptionnelles constatées au titre de l'exercice 2010, en adéquation avec les produits exceptionnels évoqués dans la partie consacrée aux ressources.

Les deux derniers exercices sous revue confirment que les missions sociales absorbent la majorité des charges de personnel (comptes 64) du Secours populaire qui sont les suivantes :

Tableau n° 37 : charges de personnel au titre des deux exercices sous revue (en €) et leur affectation en missions sociales (France et Etranger) de l'Union

	2009	2010	N/N+1
Charges de personnel du compte de résultat	19 824 269,17	21 147 626,03	6,68 %
charges de personnel des missions sociales France	11 836 818,12	12 672 323,19	7,06 %
charges de personnel des missions sociales Etranger	768 793,00	723 802,11	-5,85 %
Total charge de personnel des missions sociales	12 605 611,12	13 396 125,30	6,27 %
Part missions sociales France sur total	59,71 %	59,92 %	
Part missions sociales Etranger sur total	3,88 %	3,42 %	
PART DES MISSIONS SOCIALES SUR TOTAL DES CHARGES DE PERSONNEL	63,59 %	63,35 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

En 2010, les charges de personnel ont progressé de 6,68 %, évolution comparable à celle constatée pour les missions sociales dans leur ensemble (6,27 %). On constate que les missions sociales réalisées en France absorbent la majeure partie (60 %) des charges de personnel de l'Union. Avec les charges contenues dans la rubrique « missions sociales Monde », les missions sociales dans leur ensemble intègrent plus de 63 %

de toutes les charges de personnels des deux derniers exercices sous revue. Si l'on examine ces charges en isolant celles relevant, par différence entre les comptes de résultat des comptes combinés et de l'association nationale, des structures locales, on observe que l'évolution des charges de personnel du siège est plus importante que celle constatée au niveau local.

Le tableau suivant détaille, pour 2007 à 2010, les charges de personnel relevant de l'association nationale et celles relevant des structures locales :

Tableau n° 38 : charges de personnel des entités au titre des exercices sous revue (en €)

	2007	2008	2009	2010	Evolution période
Salaires-traitements-charges sociales	18 455 635	18 518 033	19 824 269	21 147 626	14,59 %
Dont Association nationale	5 030 465	5 576 384	5 938 441	6 131 555	21,89 %
Dont autres structures	13 425 169	12 941 649	13 885 828	15 016 071	11,85 %
Part des charges de personnel de l'Association nationale sur l'Union	2 7%	30 %	30 %	29 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les charges de personnel des autres structures, après deux années de baisse consécutive, n'ont enregistré qu'une progression d'un peu moins de 12 % au cours de la période sous revue, en rapport avec des effectifs en légère augmentation de 5,92 % (506 CDI et CDD pour 2008 et 536 CDI et CDD pour 2009 présents au 31 décembre). L'augmentation globale provient principalement des charges de personnel de l'association nationale en constante progression sur la période, de près de 22 % alors même que le total des effectifs n'a augmenté que de 1,3 %²⁹.

²⁹ 104 au 31 décembre 2007 (113,12 en effectifs pondérés), 103 au 31 décembre 2008 (115,41 en effectifs pondérés), 104 au 31 décembre 2009 (114,56 en effectifs pondérés) et 106 au 31 décembre 2010 (114,58 en effectifs pondérés).

Si l'on reprend les charges de personnel enregistrées par action (cf. tableau *supra* sur le détail des missions sociales par actions et comptes de charges de l'association nationale au titre de l'exercice 2010), on observe que sur les 6 131 555 € de charges totales, 1 138 425 €, soit 18,56 %, sont directement imputés sur les cinq principales actions composant les missions sociales³⁰, la différence étant comptabilisée au titre de « l'animation de solidarité du réseau ».

Le poids des charges de personnel de l'association nationale représente ainsi, en 2010, près d'un tiers des charges totales de personnel de l'Union. A effectif pratiquement constant, elle illustre le rôle de « tête de réseau » de l'association nationale mais résulte également des décisions de politique salariale prises par le Secours populaire en faveur de certains de ses cadres affectés au siège.

Les dix plus fortes rémunérations brutes, dont les rémunérations des six membres de la direction générale, sont reprises dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 39 : évolution du salaire brut (primes comprises) des plus fortes rémunérations de l'association nationale au titre des quatre exercices sous revue (en €)

	2007	2008	Evolution N/N-1	2009	Evolution N/N-1	2010	Evolution N/N-1	Evolution période
Les dix plus fortes rémunérations	517 679	590 041	14,0 %	626 530	6,2 %	635 107	1,4 %	22,7 %
Dont les six plus fortes rémunérations	331 364	393 393	18,7 %	408 239	3,8 %	408 048	-0,0 %	23,1 %

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire français

³⁰ Pauvreté-précarité, Pères Noël verts, Vacance, JOV et Urgences.

En ne considérant que le salaire de base (hors prime d'ancienneté, et indemnité fonctionnelle susvisée), les dix plus fortes rémunérations ont enregistré une augmentation annuelle de 6 à 7 % entre 2007 et 2010 du salaire de base.

B - Les missions sociales « Monde »

1 - Evolution de l'activité Monde

Les missions sociales Monde mentionnées dans les comptes d'emploi des ressources produits au titre des quatre exercices sous revue, correspondent à certaines charges du compte de résultat (colonne 1 pour les exercices 2009 et 2010) identifiées à partir de la comptabilité analytique.

Les actions dans le Monde inscrites dans les comptes d'emploi sont détaillées par structures dans le tableau suivant :

Tableau n° 40 : missions sociales de solidarité Monde des structures de l'Union (en €)

	2007	part sur total de la solidarité Monde	2008	part sur total de la solidarité Monde	2009 Colonne 1	part sur total de la solidarité Monde	2010 Colonne 1	part sur total de la solidarité Monde
Total solidarité Monde du CER	7 326 113		5 450 668		3 746 373		4 690 328	
Dont CER Association nationale	4 407 683	60%	3 115 829	57%	2 386 747	64%	2 552 410	54%
évolution	45%		-29%		-23%		7%	
évolution période							-42%	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les missions sociales Monde après trois années de baisse consécutive sont en progression au titre de l'exercice 2010, comme pour les missions sociales en général puisque leur part reste constante (9 % du total des missions sociales). Les activités internationales sont majoritairement financées par l'association nationale (54 % au titre de l'exercice 2010), même si sa part dans le total diminue sur la période.

2 - Les charges constitutives des actions de solidarité Monde

Les missions sociales Monde mentionnées dans les comptes d'emploi produits au titre des quatre exercices sous revue, correspondent à certaines charges du compte de résultat (pour 2009 et 2010 colonnes 1) identifiées à partir de la comptabilité analytique.

Les remarques effectuées dans la partie relative aux missions sociales France sur les coûts indirects et l'impossibilité de les rattacher par comptes de charges au titre des exercices 2007 et 2008 s'appliquent également pour les missions sociales Monde (cf. *supra*). De fait, les comptes de charge autres que le compte 69 sont sous-estimés pour ces exercices. Cette limite disparaît à compter de l'exercice suivant et une réelle comparaison, à périmètre constant, doit se limiter aux deux derniers exercices sous revue.

Ces charges sont détaillées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 41 : missions sociales de solidarité Monde de l'Union par comptes de charges (en €)

		2007	Part dans le total	2008	Part dans le total	2009 (colonne 1)	Part dans le total	2010 (colonne 1)	Part dans le total	Evolution sur la période
60	Achats et variations de stocks	2 541 050	34,7 %	1 034 628	19,0 %	352 551	9,4 %	1 041 699	22,2 %	-59,0 %
61	Services extérieurs	31 484	0,4 %	15 135	0,3 %	80 840	2,2 %	80 376	1,7 %	155,3 %
62	Autres services extérieurs	565 079	7,7 %	659 949	12,1 %	804 340	21 %	876 585	18,7 %	55,1 %
63	Impôts et taxes	39 830	0,5 %	44 513	0,8 %	61 462	1,6 %	56 081	1,2 %	40,8 %
64	Charges de personnel	694 745	9,5 %	628 135	11,5 %	768 793	20,5 %	723 802	15,4 %	4,2 %
65	Autres charges de gestion courante	2 344 201	32,0 %	1 997 810	36,7 %	1 587 699	42,4 %	1 776 509	37,9 %	-24,2 %
66	Charges financières	2 551	0,0 %	100,5	0,0 %	6 435	0,2 %	3 780	0,1 %	48,2 %
67	Charges exceptionnelles	37 878	0,5 %	79 453	1,5 %	25 621	0,7 %	90 882	1,9 %	139,9 %
68	dotations	0	0,0 %	2 118	0,0 %	58 933	1,6 %	40 613	0,9 %	1 817,5 %
69	répartition charges indirectes	1 069 294	14,6 %	988 827	18,1 %	—	—	—		
6	Charges	7 326 113		5 450 669		3 746 673		4 690 328		-36,0 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

A la différence des missions sociales réalisées en France, les charges de personnel ne constituent pas la majorité de cette rubrique, et elles sont en légère baisse au titre de 2010.

Les missions sociales Monde sont principalement constituées des dépenses imputées dans les « Autres charges de gestion courante » qui représentent au titre de l'exercice 2010 plus du tiers des dépenses imputées à l'action internationale.

Tableau n° 42 : « autres charges de gestion courante » des missions sociales de solidarité Monde (en €)

	2007	2008	2009	2010
Charges missions sociales Monde	7 326 113	5 450 669	3 746 673	4 690 328
Autres charges de gestion courante (comptes 65)	2 344 201	1 997 810	1 587 699	1 776 509
dont « versement à des structures hors SPF » ³¹	1 280 046	1 192 771	1 544 835	1 706 316
<i>part dans le total des « Autres charges de gestion courante »</i>	55 %	60 %	97 %	96 %
<i>part dans le total des « Charges missions sociales monde »</i>	17 %	22 %	41 %	36 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les « autres charges de gestion courante » sont presque intégralement composées (96 % en 2010) des versements effectués par le Secours populaire à d'autres structures externes pour un montant total au titre de l'exercice 2010 de 1 706 316 €, contre 1 280 046 € en 2007 soit une augmentation de plus de 30 % sur la période. Au titre des deux derniers exercices sous revue, 41 % et 36 % des charges constitutives de la totalité des missions sociales Monde sont le fait de versements à des structures externes, qu'ils soient opérés par l'Association nationale ou par les structures locales.

³¹ Compte 6571 au titre des exercices 2007 et 2008 et compte 6581 au titre des exercices 2009 et 2010.

Les « autres services extérieurs » (comptes 62) sont en augmentation de plus de 55 % sur la période sous revue. Ces comptes comptabilisent principalement les dépenses liées aux déplacements, aux frais de mission, aux frais de personnel versés à l'étranger pour les permanents expatriés et aux affranchissements.

A compter de l'exercice 2009, comme le prévoit le nouveau plan comptable, les frais de voyages et de déplacements sont détaillés selon le mode de transport utilisé. Ainsi le Secours populaire comptabilise au titre de cet exercice 392 321 € de frais de voyages et de déplacements hors restauration et défraiements pour ses missions sociales à l'étranger. Ces dépenses s'élèvent à 402 727 € l'année suivante.

Comme l'indique le tableau ci-après, ces déplacements sont principalement constitués de frais de transport en avion, soit 257 877 € en 2009 et 268 406 en 2010.

Tableau n° 43 : voyages et déplacements au titre des exercices sous revue (en €)

Imputation comptable	2007	2008	Imputation comptable	2009	2010
6251- VOYAGES ET DEPLACEMENTS	305 779	360 059	6251-Voyages et déplacements en train, métro, bus, Orlyval	46 475	44 006
			6252-Voyages et déplacements en avion	257 877	268 406
			6253-Transports automobiles (péage, parking, taxi)	29 835	30 670
			6254-Voyages et déplacements en car	58 134	59 645
			Total	392 321	402 727

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les frais de déplacement en avion de l'Association nationale au titre des missions sociales Monde ont atteint, en 2009, 99 705 € (soit 45 % du total des frais de déplacement en avion de l'Association nationale) et 117 221 € en 2010 (soit 51 % du même total).

Certaines missions présentent un coût élevé.

Ainsi en 2009, deux missions ont été menées en Chine, le 2 juillet pour deux personnes et le 5 octobre pour quatre personnes (complétée d'une mission au Salvador), le tout représentant au seul titre des frais d'avion une charge de 21 416 € ; dans le cadre des suites du tsunami, plusieurs missions ont été conduites en mai, juin et décembre, dont une regroupant sept personnes du Secours populaire, pour un coût total de

frais d'avion sur l'exercice de 37 368 €. Au titre des suites du tsunami et des seuls frais d'avion, des missions en mars, avril, juin et décembre 2010 – dont une regroupant six personnes du Secours populaire – ont coûté 28 646 €.

Une mission réalisée en Indonésie et au Sri Lanka en mars 2010 s'est traduite par un décaissement total de 35 736 €, dont 9 732 € de frais d'avion et 26 004 € de dépenses payées en liquide ; sur ces dernières, un total de 18 200 € a été versé aux structures locales partenaires du Secours populaire français, ce qui porte le ratio des frais de transport et de fonctionnement à 49 % du total du coût de cette mission. Le Secours populaire pourrait reconsidérer le dimensionnement des missions qu'il effectue à l'étranger pour réduire la part des frais de transports au sein des missions sociales.

Par ailleurs, les dépenses de téléphone – fax-internet ont doublé entre 2008 et 2009 (13 919,14 € en 2008 et 26 682 € en 2009, 21 908 € en 2010).

Les dépenses constatées en 2009 ont été constituées pour 29 % par les seuls frais de communication générés par le téléphone portable de l'administrateur, membre du secrétariat national, chargé du développement du réseau de solidarité dans le monde (7 681,58 € pour l'année dont 1 537,69 € en août 2009 et 1400,03 € en juillet 2009). En 2010, le montant correspondant a atteint 5 728,14 €. Cet administrateur dispose d'un contrat destiné à lui permettre de bénéficier d'un accès Internet où qu'il soit dans le monde, d'un coût de 239,2 € TTC par mois mais toutes les factures mensuelles constatent un dépassement de ce forfait, qui gagnerait à être renégocié. Les factures correspondantes ne font pas l'objet de vérifications en détail par le siège. Elles recouvrent des communications dont le rattachement aux missions sociales propres du Secours populaire n'est pas systématique. En effet cet administrateur est par ailleurs président du « Réseau euro-méditerranéen pour la solidarité »³².

3 - L'organisation de l'activité « Monde » développée par le Secours populaire

a) Une multiplicité d'actions

Même si des actions à l'international peuvent être choisies et définies tant par l'association nationale que par toutes les autres structures

³² Réseau mis en place en 1998 par le Secours populaire français et regroupant 16 associations.

locales, dans les faits la très grande majorité des projets internationaux est conduite à l'initiative du siège, ce dernier proposant aux structures intéressées de s'associer aux projets qu'il soutient. Seules les fédérations disposant de moyens spécifiques et / ou importants peuvent développer à leur initiative des actions à l'international ; c'est en particulier le cas de la fédération du Nord. Jusqu'en 1991, la centralisation des actions internationales était totale.

Cette activité « Monde » du Secours populaire se déploie soit dans le cadre d'actions d'urgence ou de post urgence (réhabilitation, construction..) suite à un événement particulier (catastrophes naturelles, conflits majeurs, etc.), soit dans le cadre de programme de développement (cas du Salvador par exemple), soit dans un cadre d'échanges avec des organisations partenaires : on peut supposer que se rattache à ce cas de figure l'accueil à Paris, en octobre 2010, d'une délégation de la Croix rouge de la Corée du Nord. Certaines missions effectuées sur place, qui peuvent se traduire par un coût élevé par rapport au projet financé, sont également justifiées par le Secours populaire par l'intérêt de nouer des contacts locaux en vue de projets ultérieurs.

La Cour observe la multiplication des actions internationales, que le Secours populaire présente dans un document annuel intitulé « état des lieux des projets de solidarité dans le Monde », faisant état en 2008, de 197 actions d'urgence et projets de solidarité dans 51 pays ; en 2009, de 159 actions et projets d'urgence dans 47 pays ; en 2010, de 203 actions et projets d'urgence dans 45 pays, dont 45 actions d'urgence, 140 projets de développement (73 en Afrique, 16 en Amérique – Caraïbes, 16 en Asie, 24 dans le bassin méditerranéen et au Moyen-Orient et 12 en Europe), 21 « Noël dans le Monde » et « échanges interculturels – séjours solidaires ».

Sous l'intitulé « projets de développement » figurent des actions d'un volume financier très variable, allant de quelques centaines d'euros à plusieurs centaines de milliers d'euros.

b) La réalisation et le contrôle des actions

Le Secours populaire ne disposait pas lors du contrôle de la Cour d'un guide de procédure des actions internationales et ne s'est pas toujours entouré des garanties nécessaires au bon déroulement de ses projets internationaux et au respect de la volonté des donateurs.

Les délais de réalisation des actions peuvent se révéler particulièrement longs puisqu'en 2010, subsistaient des reliquats de fonds collectés au titre du tsunami (en 2005) et du séisme en Algérie (en 2003, cf. *infra*). Les appels à dons survenant à la suite d'une catastrophe

naturelle jouent sur le levier émotionnel et sur celui de l'urgence alors que l'utilisation de ces fonds peut s'étager sur plusieurs exercices et concerner au final des projets dont le lien avec l'appel d'origine peut être lointain.

Le Secours populaire n'est pas une association « urgentiste » et éprouve de ce fait quelques difficultés à utiliser rapidement les fonds collectés dans le cadre d'appels d'urgence. Dans le cadre de ses interventions pour des projets internationaux de développement, une information plus claire devrait être fournie au donateur, dès le stade de l'appel à dons et au fur et à mesure de l'utilisation des fonds, sur la nature précise des projets financés.

Les réserves émises par le commissaire aux comptes sur les comptes 2008, portant sur le suivi de projets internationaux (cf. *infra*, illustration du projet en Algérie) semblent avoir provoqué une prise de conscience de la part de la commission financière nationale (CFN) et des instances du Secours populaire français, depuis l'assemblée générale de juin 2010.

Un projet de « guide des bonnes pratiques », en cours de validation par les instances du Secours populaire, a été fourni à la Cour. Ce document - qui n'aurait pas vocation à porter uniquement sur les actions internationales - contient en particulier les préconisations suivantes :

- prise en compte des projets dans leur dimension globale (pertinence de l'action, implication des collecteurs et des personnes concernées, faisabilité financière, examen des conditions concrètes de réalisation avec les partenaires locaux) ;
- création d'un comité d'agrément, de suivi et d'évaluation qui se réunirait périodiquement et aurait à connaître au préalable de tous les projets dont le budget dépasserait un certain seuil (envisagé à 45 000 €), avec possibilité de transmission de projets au commissaire aux comptes ou de recours à des évaluations externes, les décisions (d'agrément, de demande de modification ou de refus) étant écrites et motivées ;
- élaboration d'une grille de critères concernant les partenaires : correspondance des projets avec des besoins clairement identifiés sur place, capacité et compétences du partenaire local ;
- étude de faisabilité des projets avec présentation détaillée, budget pluriannuel détaillé distinguant les dépenses sur le terrain, les dépenses en France et les frais de mission, voire

d'évaluation, sur place ; désignation dans tous les cas d'un responsable de projet ;

- attention portée aux conventions de partenariat, « *très grande rigueur* » dans le suivi des fonds dédiés, nécessité du « rendu-compte » et préparation aux contrôles.

c) La pratique des avances en liquide

Cette pratique qui constitue une source de risque a diminué au cours des dernières années tout en restant significative : un peu moins de 90 000 € en 2009, un peu plus de 135 000 € en 2010 (contre 500 000 € en 2003). Ces avances concernent très majoritairement des projets internationaux.

Certaines missions se traduisent par des montants d'avances en liquide élevés : ainsi 30 000 € pour la mission précitée en Indonésie et au Sri Lanka en mars 2010. Les justificatifs fournis appellent deux observations :

- la nécessité de recourir à des avances en liquide pour le paiement des frais d'hébergement et de restauration dans des pays relativement développés, de surcroît dans des chaînes hôtelières de niveau international ne paraît pas évidente ;
- les justificatifs reçus des partenaires locaux sont parfois extrêmement sommaires.

Les contrôles menés par la Cour ont par ailleurs illustré le facteur de risque constitué par ces avances : ainsi, une avance en liquide de 2 000 € a été effectuée pour recevoir, à Paris, une délégation chinoise, en février 2010. Parmi les pièces justificatives de l'emploi de cette avance, la Cour a pu constater que figurait une note de restaurant (580 €) réglée par ailleurs avec une carte bancaire du Secours populaire.

Depuis son origine, le Secours populaire développe des actions internationales. Ces actions méritent une attention particulière dans la mesure où le Secours populaire n'est pas principalement une association « urgentiste » spécialisée dans ce type d'interventions, ce qui peut se traduire par un décalage entre l'objet des appels à dons, centrés sur l'urgence, et la réalisation des actions, étalée dans le temps et pouvant concerner des projets sans lien direct avec ces appels.

4 - Une opération contestable dans la banlieue d'Alger

A la suite du violent séisme survenu en Algérie le 21 mai 2003, le Secours populaire a lancé un appel urgent à dons qui lui a permis de

recueillir des fonds et d'inscrire en fonds dédiés les recettes non utilisées, soit près de 1,3 M€, dont l'utilisation est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 44 : utilisation des fonds collectés en 2003 en faveur de l'Algérie

en €	fonds dédié au 31/12/n-1	recettes de l'exercice	dépenses de l'exercice	prélèvement ou transfert sur les dons	fonds dédié au 31/12/n
2003	(année de collecte)	1 279 292	495 195	117 203	666 894
2004	666 894	155 455	36 063	3 427	782 860
2005 (*)	782 860	260 702	7 111	16 696	1 019 754
2006	1 019 754	21 681	5 361	100	1 035 974
2007(**)	1 035 974	20 142	3 045	124 046	929 026
2008	929 026	11 680	459 024	240	481 441
2009	481 441	205	56 280	-	425 366
2010	425 366	8 901	129 868	304 398	-

(*) en 2005, le fonds a été abondé par le solde du précédent fonds d'urgence Algérie (254 440 €).

(**) en 2007, un transfert de 124 046 € a été effectué pour des projets en Irak.

Source : Cour des comptes d'après documents SPF

Comme indiqué *supra*, le fonds a été transféré vers le fonds de solidarité Monde à la clôture des comptes 2010.

Selon le Secours populaire, la première phase a été consacrée à des dépenses considérées comme urgentes, à l'achat de cartables et de matériel médical, et à la construction d'une école en préfabriqué ; cela n'a permis d'utiliser que 531 258 €, soit un peu plus de 41 %, des sommes collectées au titre de l'urgence, laissant un reliquat au 31 décembre 2006 de plus de 1 M€, compte tenu de l'existence d'un précédent reliquat d'un peu plus de 250 000 € remontant aux fonds collectés à la suite des inondations de novembre 2001.

Un projet a été présenté par l'association partenaire locale du Secours populaire français et un accord a été signé le 30 octobre 2003 pour la réalisation d'une « école des arts et métiers » ou « centre de formation technique ».

Le Secours populaire indique avoir alors été confronté à une période difficile qui ne lui a permis d'aboutir à un projet concret d'utilisation des fonds qu'au bout de quatre ans. Après la présentation de plusieurs projets en 2007 et 2008, le choix s'est porté sur la réalisation à Delly Brahim, dans la banlieue d'Alger, d'une « école des métiers et d'arts en faveur des jeunes », également appelée « maison des jeunes »,

pour un coût total de 1,5 M€, auquel le Secours populaire devait apporter environ 600 000 €.

Selon ce projet, le SPF devait financer la construction et une partie de l'équipement, l'association algérienne fournissant le terrain, prenant en charge le complément de l'équipement, les frais de fonctionnement, les charges indirectes, l'animation et la gestion, et devenant propriétaire du bâtiment à l'issue des travaux.

Le commissaire aux comptes a formulé une réserve dans son opinion sur les comptes 2008 du Secours populaire français au motif qu'il n'a pu « *obtenir l'assurance que la réalisation correspondait au projet défini lors de sa présentation* ». Plusieurs éléments étaient avancés : description du projet « *vague et succincte* » ; coûts de construction, de personnel et de fonctionnement non détaillés ; appel d'offres pour la construction du bâtiment présentant de fortes présomptions d'irrégularité ; confusion dans la désignation du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre ; signature d'une convention entre le Secours populaire et son partenaire le 15 avril 2008, soit « *après l'appel d'offres, après l'attribution du marché et après la signature du contrat avec l'entreprise chargée de la construction* ».

Dans sa réponse au commissaire aux comptes, le Secours populaire indiquait que le bâtiment abriterait, outre le siège social de l'association algérienne, « *le centre de formation en audiovisuel, une salle informatique, une salle polyvalente, un atelier artisanal en faïencerie, un atelier de coiffure, et une partie habitable pour les membres de l'association et/ou les jeunes si la situation l'exige* ». Il précisait avoir délégué à son partenaire local « *la mise en œuvre, le suivi et le contrôle* ».

A la suite de cette réserve du commissaire aux comptes, l'assemblée générale du 20 juin 2009 a donné mandat à la commission financière nationale (CFN) de « *constituer une commission de contrôle chargée de vérifier la bonne conduite et la bonne maîtrise des projets en France et dans le Monde* », avec pour première tâche d'examiner les deux projets ayant fait l'objet de réserves, au Sri Lanka et en Algérie.

Un rapport a été présenté lors de la réunion de la commission du 20 mai 2010. Il précise que « *plusieurs délégations SPF se sont rendues sur place pour s'assurer du bon déroulement des travaux en mars, avril et juin 2009* ». Il est à noter que le détail des déplacements en avion examiné par la Cour (pour la seule Association nationale) ne fait état que de deux missions intitulées « *construction centre de formation professionnelle en Algérie* », en date du 1^{er} juillet 2009 et du 17 mai 2010.

Une convention a été signée le 18 mai 2010, pour 3 ans à compter du 1^{er} septembre 2010, entre l'association algérienne et une société de production artistique et de communication, en vue de « *la formation des techniques audiovisuelles qui sera au profit des jeunes défavorisés* ».

Le rapport de la commission financière nationale, tout en considérant qu'en l'espèce les informations recueillies et la conclusion de cette convention « *correspondent à la finalité annoncée de ce projet (...) et sont de nature à permettre de reconsidérer les réserves émises* » formule les remarques et recommandations suivantes « *sur l'accompagnement et le suivi de projets de solidarité aussi conséquents financièrement* » (les mentions soulignées le sont dans le texte original) :

« *La CFN recommande quelques précautions qui relèvent du souci de transparence et de bonne utilisation des fonds :*

La première est de s'accorder un temps de réflexion entre la réception des offres et la décision d'attribuer le marché. Ce temps permettra de faire quelques vérifications simples concernant la comparaison des différents postes d'un devis et le cas échéant de faire ressortir des similitudes trop flagrantes de forme ou de montants.

La deuxième est de procéder systématiquement à un contrôle des prix pratiqués habituellement dans le pays afin de relever les tarifs manifestement anormaux.

La troisième est d'être très attentif au vocabulaire utilisé dans la rédaction des conventions (par exemple maître d'œuvre, maître d'ouvrage,...) et aux responsabilités que ces termes recouvrent.

Il convient aussi de maintenir l'obligation de mise en place d'une commission de suivi de projet en commençant par la commission des appels à concurrence, il n'est pas raisonnable de déléguer complètement cette responsabilité aux associations partenaires. Le fait de ne pas être le propriétaire du bâtiment construit ne nous dispense pas d'être exigeants quant aux modalités de choix et de coûts de construction, car c'est se soucier de la bonne utilisation des ressources des donateurs qui nous sont confiées à cet effet.

Il convient d'être attentif dès la définition du projet à une présentation très précise de l'objet du projet, de son contenu, des conditions de suivi de son objectif final afin de garder une maîtrise de la mobilisation des fonds qui lui sont consacrés.

Pour cela la commission financière nationale recommande (...) la régularité des rapports intermédiaires écrits qui sont prévus dès la signature des protocoles (...).

Dans son opinion sur les comptes 2009, le nouveau commissaire aux comptes a estimé que les documents ayant fondé les réserves de son prédécesseur ainsi que les « *diverses correspondances et les documents préparatoires aux comptes rendus des travaux internes* » lui ont été communiqués. « *Ces derniers documents mettent notamment en évidence des améliorations possibles dans l'initialisation et le suivi des opérations dans certains pays à risque. L'examen que nous avons fait de tous ces documents ne remet pas, selon nous, en cause la régularité et la sincérité des comptes de l'exercice 2009 et de l'exercice précédent* ».

Selon les documents fournis par le SPF, le bâtiment construit est celui dont une photo, prise en cours de construction, avec au premier plan une délégation du Secours populaire, avait été publiée dans un bref article du magazine « Convergence » daté de janvier 2009 sous l'intitulé « *maison de la citoyenneté en Algérie* ». L'article, qui ne comportait aucun élément financier, évoquait une « maison d'accueil » « destinée à recevoir 1 000 jeunes adultes défavorisés et sortis du système scolaire » comportant « *des ateliers de formation professionnelle dans l'informatique, l'audiovisuel et l'artisanat* ».

Le total des coûts supportés par le Secours populaire s'est élevé à 639 465 € avec la répartition suivante (que le Secours populaire a justifiée avec une décomposition sur les 4 exercices 2008 à 2011) :

- coûts de construction et d'achat : 597 142 € (soit 93 % du total) ;
- coûts liés aux déplacements : 14 523 € ;
- salaires et charges sociales : 21 289 € ;
- charges indirectes réparties au prorata du temps passé : 6 239 € ;
- autres charges (frais bancaire et de visas) : 542 €.

Les factures reçues par le Secours populaire de la part de la société chargée de la construction, en justification de l'emploi des avances, sont particulièrement sommaires : une ligne par poste de charge (exemple : « gros œuvres 207 207,50 €) ; seule la dernière, transmise le 2 novembre 2010 pour un montant de 97 307,22 € et portant sur des équipements, présente un niveau de détail suffisant. Par ailleurs, aucune ne porte mention de la TVA.

Il est à noter que les documents transmis par le SPF indiquent que cette société a été choisie parce qu'elle avait son siège et son compte bancaire en Europe (plus précisément en Irlande) ; or, selon toute apparence, cette entreprise n'est pas, en réalité, une société de construction, mais un intermédiaire financier ; on peut donc supposer que

les factures réglées par le Secours populaire comprennent une part non évaluée de frais d'intermédiation.

La Cour a cherché à s'assurer du fonctionnement effectif du centre de formation censé avoir été achevé en février 2010 pour une action de formation devant débuter en septembre 2010. Sur ce point, elle n'a pas obtenu d'éléments probants lors de son instruction. Selon le Secours populaire, des formations auraient commencé à se mettre en place en juin 2012. La Cour n'a pas davantage obtenu d'éléments sur le fonctionnement effectif de l'association algérienne partenaire du Secours populaire, dont le siège social est aussi celui d'une société commerciale de communication et d'audiovisuel par ailleurs gérée par la présidente de l'association.

Il apparaît que le Secours populaire a financé, dans des conditions de pilotage et de contrôle très insuffisantes – malgré plusieurs visites sur place –, un projet dont la finalité n'apparaît pas de même nature que ce qui a été annoncé aux donateurs. Si des formations sont effectivement dispensées, ce dont la Cour n'a pas eu l'assurance, leur objectif serait de former à l'audiovisuel des jeunes au chômage, en vue de leur assurer des débouchés vers l'emploi dans le secteur audiovisuel.

Un tel projet est assez éloigné des diverses appellations et descriptions présentées par le Secours populaire : « maison des jeunes », « école des métiers et d'arts » voire « maison de la citoyenneté ». Le fait que le partenaire local du Secours populaire, devenu propriétaire du bâtiment où il a installé son siège social, soit par ailleurs gérant d'une société commerciale spécialisée dans l'audiovisuel, alors que ses activités associatives ne sont guère démontrées, paraît constitutif d'un conflit d'intérêt. Il est, enfin, peu probable que ce centre puisse recevoir et former l'effectif de 1 000 jeunes annoncé aux donateurs et au public dans l'article précité.

Comme l'a d'ailleurs relevé le rapport de la commission financière nationale, le montage de ce projet s'est traduit par plusieurs dysfonctionnements majeurs. Cette opération semble avoir été dès le départ mal engagée, mal pilotée et mal contrôlée par le Secours populaire français ; les fonds recueillis dans le cadre d'un appel à dons d'urgence ont été utilisés plus de cinq ans après pour financer un projet sans rapport avec cet appel, correspondant mal à ce qui a été annoncé aux donateurs, et dont la Cour n'a pu constater la réalisation effective.

La Cour considère au total que les fonds engagés par le SPF dans cette opération, soit 639 465 € représentant la moitié des sommes collectées à la suite du séisme de 2003, ont constitué un emploi non conforme à l'objet de l'appel.

II - Les frais de recherche de fonds

Les frais de recherche de fonds font l'objet d'une présentation différenciée dans les comptes d'emploi entre les exercices 2007-2008 et les exercices 2009-2010.

Les comptes d'emploi des ressources 2007 et 2008 intègrent sous cette appellation deux rubriques distinctes : d'une part les frais d'appel à la générosité du public, d'autre part les frais de traitement des dons et les frais relatifs aux autres formes d'appels à la générosité du public. Ces rubriques se subdivisent en sous rubriques détaillant les frais engagés pour la Solidarité France, pour la Solidarité Monde et pour le développement de l'Union.

Au titre des exercices 2009 et 2010, les frais de recherche de fonds se répartissent en trois sous-rubriques : les frais d'appel à la générosité du public (2 070 585 € et 2 414 149 €), les frais de recherche des autres fonds privés (1 732 813 € et 2 108 529 €), et les charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics (22 221 € et 157 884 €). Les données présentées ci-dessous, issues des documents publiés, ne tiennent pas compte des erreurs d'imputation déjà signalées intervenues en 2009 pour un montant de 816 992,65 €.

Tableau n° 45 : frais de recherche de fonds des CER de l'Union (en €)

	2007	évolution N/N-1	2008	évolution N/N-1	2009 colonne 1	évolution N/N-1	2010 colonne 1	évolution N/N-1
Frais d'appel et de traitement des dons/Frais d'appel à la GP	2 164 774	-2%	1 849 858	-15%	2 070 585	12%	2 414 149	17%
évolution période						12%		
Frais relatifs aux autres formes d'appel à la GP/Frais de recherche des autres fonds privés et charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	2 154 404	-4%	2 233 000	4%	1 755 034	-21%	2 266 413	29%
évolution période					-10%		5%	
Total des frais de recherche de fonds	4 319 178	-3%	4 082 858	-5%	3 825 619	-8%	4 680 562	10%
évolution période							8%	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les frais de recherche de fonds sont principalement constitués de charges inhérentes aux « autres services extérieurs », au personnel et à l'achat de marchandises.

Pour ces deux premiers postes, les charges ont apparemment évolué de façon significative sur la période sous revue. Ce constat est à pondérer du fait, déjà signalé, de l'existence au titre des exercices 2007 et 2008 de charges indirectes qu'il n'est pas possible de rattacher à tel ou tel poste.

III - Les frais de fonctionnement et les frais d'information et de communication

Les comptes d'emploi des ressources des exercices 2007 et 2008 distinguent deux rubriques : les frais d'information et de communication et les frais de fonctionnement, cette dernière étant elle-même scindée en quatre sous-rubriques.

Le comptes d'emploi des ressources produit au titre de l'exercice 2009 a simplifié cette présentation en ne présentant qu'une seule rubrique générale qui regroupe certaines dépenses liées aux locaux, à l'administration générale, aux activités de communication, aux frais du mensuel « Convergence », à la gestion du site internet, aux frais de tenue des instances de l'association et aux frais de direction générale.

Les frais d'information précédemment différenciés font désormais partie intégrante des frais de fonctionnement.

Ces frais sont repris dans le tableau suivant :

**Tableau n° 46 : frais de fonctionnement inscrits au CER (colonne 1)
de l'Union (en €)**

	2007	2008	2009	2010
Frais d'information et de communication	2 681 515	2 875 044	14 601 271	15 003 977
Frais de fonctionnement dont :	6 185 200	6 043 813		
Frais de gestion	2 927 979	2 499 474		
Dotations aux amortissements et provisions	2 318 396	2 539 342		
Charges financières	247 384	227 169		
Impôts et taxes	691 441	777 828		
Total	8 866 715	8 918 857	14 601 271	15 003 977
<i>Evolution</i>	21 %	1 %	64 %	3 %
<i>Evolution sur la période</i>				69 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de l'Union

A périmètre constant entre les différents exercices sous revue, on observe une évolution modérée des frais de fonctionnement et des frais d'information pris dans leur globalité. Au titre des exercices 2007 et 2008, les frais d'information et de communication sont dans leur très grande globalité (96 %) constatés par le siège ; *a contrario*, à partir de l'exercice 2009, les frais de fonctionnement des structures locales ont presque quadruplé et représentent plus du double des frais du siège.

Le Secours populaire confirme ce montant proche de 15 millions d'euros pour les deux derniers exercices sous revue qui serait la conséquence directe de la mise en œuvre du nouveau plan comptable commun à toutes les structures. Avant cet exercice, les structures locales de l'association n'intégraient pas automatiquement dans cette rubrique les charges, quelle que soit leur nature, qui concouraient au fonctionnement de l'association. Seule l'association nationale avait mis en œuvre cette méthode d'affectation analytique. A compter de l'exercice 2009 et selon le parti pris par l'association, toute charge à partir d'une affectation analytique initiale peut être pour tout ou partie de son montant affectée au fonctionnement de l'Union si elle y concourt, ce qui permet de disposer d'une information plus affinée des frais de fonctionnement.

A périmètre constant, les frais de fonctionnement portés au CER 2010 de l'Union confirment cette tendance avec une progression de 9 % des frais de fonctionnement constatés dans les structures locales, et une baisse de 11 % des frais du siège.

S'agissant des frais du siège, et comme cela a été précédemment évoqué dans le paragraphe consacré aux clefs de répartition, le Secours populaire entre les deux derniers exercices sous revue a procédé à un changement dans la répartition des coûts de réunion et d'instance. En effet en 2010, les coûts de l'assemblée générale (157 000 €) ont été imputés en missions sociales alors que l'année précédente, en fonction de l'ordre du jour, 66 % des frais du congrès national relevaient des frais de fonctionnement, le solde étant imputé en missions sociales.

Les charges de personnel imputées dans la rubrique « Frais de fonctionnement » du compte d'emploi sont très stables (+0,78 %) et ne reflètent pas l'augmentation globale telle que constatée entre les comptes de résultat des exercices 2009 et 2010 (+6,68 %). Cette progression est également inférieure à celle constatée dans les comptes de l'Association nationale (cf. développement sur les charges de personnel dans les « Missions Sociales ») qui s'élève à +3,3 %.

Globalement comme l'indique le tableau ci-dessous, la part des charges de personnel imputée en frais de fonctionnement a légèrement baissé entre les exercices 2009 et 2010.

Tableau n° 47 : répartition des charges de personnel par rubrique du CER de l'Union (en €)

	Missions sociales France	Missions sociales Monde	Frais appel GP	Frais fonds privés	Frais subventions	Frais fonctionnement	Total Comptes 64
2009	11 836 818	768 793	222 660	341 088	0,0	6 654 910,6	19 824 270
<i>part rubrique dans total</i>	59,7 %	3,9 %	1,1 %	1,7 %	0,0 %	33,6 %	
2010	12 672 323	723 802	323 015	595 296	126 266,8	6 706 923	21 147 626
<i>part rubrique dans total</i>	59,9 %	3,4 %	1,5 %	2,8 %	0,6 %	31,7 %	

Source : Cour des comptes d'après Secours populaire

La comparaison des frais de fonctionnement et de communication sur l'ensemble de la période sous revue est rendue difficile par les changements survenus dans leur comptabilisation. Les frais de fonctionnement de l'Union connaissent apparemment une évolution modérée mais cette appréciation doit être relativisée compte tenu de l'importance des charges correspondant à des frais de fonctionnement, qui sont considérées par le Secours populaire comme des coûts indirects et imputés de ce fait en missions sociales.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

8. S'agissant des actions internationales, veiller à maîtriser les coûts annexes, à encadrer la pratique des avances en liquide, à contrôler les justificatifs et à améliorer nettement l'information fournie aux donateurs.

REPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SECOURS POPULAIRE
FRANÇAIS**

Qu'il nous soit permis d'exprimer d'emblée notre satisfaction d'avoir constaté que les réponses du SPF à votre Relevé d'Observations Provisoires du 4 mai 2012 avaient été largement prises en compte pour préciser, nuancer et parfois corriger les constatations, observations et jugements figurant dans ce relevé. Nous avons le sentiment qu'à l'issue de ces quatre années de contrôle, votre Haute juridiction a une meilleure compréhension de notre mouvement, de sa philosophie, de son organisation et de ses méthodes ; c'est notre fierté que d'y avoir contribué en vous ouvrant nos livres, en vous accueillant dans nos réunions de travail et en répondant aussi exhaustivement que possible aux nombreuses demandes d'information ou d'éclaircissement qui nous ont été adressées tout au long de la procédure contradictoire. Nous avons été sensibles à cet égard au fait que vous ayez relevé les efforts très importants déployés par notre association pour améliorer ses procédures et souligné ses bonnes pratiques.

Ce faisant, vous avez pu prendre la mesure de l'originalité du SPF dans le paysage associatif et humanitaire français, du fait des quatre piliers fondamentaux que sont son caractère de généraliste de la solidarité, sa politique de décentralisation, sa démarche d'éducation populaire et son moteur, le bénévolat. Si notre gouvernance, qui est le résultat de la combinaison de nos instances « historiques » et des organes de gestion imposés par la reconnaissance d'utilité publique obtenue en 1985, a pu vous paraître compliquée, il faut garder à l'esprit qu'elle constitue pour nous une garantie du maintien de l'indépendance de notre mouvement, à laquelle nous sommes attachés par-dessus tout.

Pour autant, notre gestion reste inspirée au quotidien par le souci, non seulement bien sûr de respecter strictement la réglementation, mais aussi de contrôler les coûts, d'agir de la manière la plus efficiente possible et de rendre compte du mieux que nous le pouvons à nos donateurs, tout en les maintenant mobilisés, ainsi que la situation économique et sociale, en France comme dans le reste du monde, l'exige malheureusement plus que jamais.

Aussi bien est-ce avec plaisir que nous prenons acte de ce que « La Cour, dans la limite des diligences qu'elle a effectuées, estime que l'emploi des fonds issus de la générosité publique a été, au cours de la période sous revue, conforme à l'objet des appels... ». Nous rappelons toutefois que la générosité publique, au sens des textes, ne représente que le quart des ressources financières mobilisées chaque année par notre association pour ses actions de solidarité et son fonctionnement et à peine, selon les années,

5 à 7 % du total de ses ressources si l'on y inclut la solidarité matérielle et le bénévolat, lesquels constituent les contributions volontaires.

Nous avons évidemment noté que cet avis de conformité globale au regard de l'utilisation de la générosité du public était assorti de deux « réserves » :

Sur la première, le SPF observe que la « non-conformité » mentionnée porte sur une insuffisance d'information aux donateurs et non sur l'usage même des fonds. Le SPF estime qu'il n'y a pas lieu à non-conformité et que cette « réserve » pourrait faire l'objet, si la Cour le pense nécessaire, d'une simple observation.

En effet, les textes ne traitent pas de ces questions et ne stipulent rien en la matière. Si la Cour estimait néanmoins qu'il est nécessaire d'informer les donateurs a priori, les textes devraient être écrits en conséquence.

Pour la bonne forme, nous tenons à attirer l'attention de la Cour sur le fait que notre avis est partagé par nos amis d'autres associations et fondations faisant appel à la générosité du public, avec lesquelles nous avons échangé sur les interprétations de la Cour.

Nous nous permettons de proposer une modification rédactionnelle, si la Cour entend maintenir sa réserve, à laquelle nous préférons le terme d'observation :

Rédaction proposée : « La première observation concerne un prélèvement effectué par le SPF sur les collectes affectées pour financer son fonctionnement, sans que l'information en soit communiquée préalablement aux donateurs. »

Sur la seconde réserve, à laquelle nous avons prêté une attention particulière, nous confirmons que les questionnements suscités ont été à l'origine de l'adoption par le SPF d'une procédure rigoureuse de sélection et de suivi des grands projets de l'association, dont la mise en vigueur est aujourd'hui effective.

Nous prenons également bonne note des 8 recommandations formelles figurant dans le rapport de la Cour. Sur chacune d'elles, nous nous devons de livrer ci-après notre position. Nous faisons part, en complément, des dernières remarques et mises au point que ledit rapport appelle encore de notre part.

1/ Recommandations de la Cour : Réponses du SPF :

- Recommandation 1 : avertir préalablement le donateur des prélèvements effectués sur le produit des collectes affectées au titre du fonctionnement du SPF.

Réponse : Nous persistons à penser que cette recommandation de la Cour sur les frais de fonctionnement découle de considérations d'opportunité relevant certes de sa mission de contrôle, mais pas des textes, lesquels ne précisent rien à ce sujet. D'une manière générale, le SPF informe depuis l'origine les donateurs de la nécessité de contribuer à ses frais de fonctionnement, ce qui constitue l'une des bases de son indépendance. Le journal Convergence et le supplément « l'Essentiel » en font largement mention.

- Recommandation 2 : rendre les publications éditées par les structures fédérées du SPF plus explicites sur l'aspect financier du compte rendu des actions menées.

Réponse : L'information aux donateurs du point de vue financier est effectivement inégale selon les fédérations. Nous en avons pris la mesure et après échange au sein de nos instances, nous avons chargé un membre du Bureau national de la relation donateurs. De même nous avons créé au siège un service donateurs qui regroupe les fonctions du marketing direct, des legs et les relations donateurs. Dans les faits, les actions mises en place par notre Direction de l'audit et notre Institut de formation, ainsi que le dossier d'informations légales, comptables, financières et juridiques remis à chaque fédération, insistent sur l'information, notamment due aux donateurs et les moyens de la diffuser. Nous faisons donc nôtre cette recommandation.

- Recommandation 3 : permettre au public d'accéder aisément aux informations financières des diverses structures du SPF publiées sur Internet, notamment aux Comptes d'Emploi des Ressources, et rendre la communication explicite quant à la nature de ces données.

Réponse : Les rapports annuels d'activité publiés par l'association nationale, qui sont aisément accessibles sur son site internet et via un lien existant sur tous les sites des fédérations, présentent déjà, sous une forme claire et précise, l'ensemble des comptes combinés de l'Union (Association nationale, Régions, Fédérations, Comités). Comme le sait la Cour, un Compte d'Emploi des Ressources (C.E.R.) est désormais établi pour chacune des 768 structures qui composent le SPF. Nous veillerons, dans le cadre de l'arrêté des comptes 2012 et à la faveur de la refonte de la communication internet du SPF actuellement en cours, à ce que le site de chaque fédération mette un rapport financier synthétique incluant son C.E.R. à la disposition des internautes.

- Recommandation 4 : présenter plus précisément, dans la communication nationale du SPF, l'emploi des fonds issus de la générosité du public, en distinguant sans ambiguïté les éléments financiers et la valorisation des éléments matériels et sans ajouter aux missions sociales de l'exercice les engagements à réaliser sur les exercices suivants.

Réponse : Cette recommandation a d'ores et déjà été intégralement mise en œuvre par le SPF dans l'édition 2012 du supplément « l'Essentiel »

consacrée au rapport financier 2011 et consultable sous cette rubrique à partir de la page d'accueil du site www.secourspopulaire.fr.

- *Recommandation 5 : Veiller au respect par l'ensemble des structures du SPF des obligations en matière de certification et de publication des comptes et à la présentation obligatoire en annexe des comptes publiés du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public.*

Réponse : L'association nationale veille scrupuleusement à ce que toutes les structures du SPF dépassant le seuil de dons et subventions de 153 000 € soient dotées d'un commissaire aux comptes et à ce que leurs comptes soient certifiés et publiés conformément à la réglementation comptable, en particulier le règlement n° 2008-12. C'est actuellement le cas pour 30 fédérations et conseils de région, dont 5 nouvellement soumis à cette obligation à l'issue de l'arrêté des comptes 2011.

- *Recommandation 6 : exclure, en application de la réglementation, toutes les provisions des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources.*

Réponse : Les dotations aux provisions sont exclues du périmètre des missions sociales, conformément à la réglementation. En revanche, le traitement comptable des commodats a nécessité de doter une provision à caractère d'amortissement pour la part des locaux utilisés pour les activités sociales de l'association. Les commodats ayant fait l'objet d'une régularisation ne figurent plus dans les comptes de l'association à effet des comptes 2012.

- *Recommandation 7 : exclure des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources les charges correspondant aux coûts de fonctionnement des instances statutaires.*

Réponse : Le SPF n'impute pas en mission sociale les charges correspondant aux coûts de fonctionnement des instances statutaires. A l'occasion de ses congrès et comités nationaux, il organise des moments de réflexion sociétale et d'éducation populaire ayant précisément pour objectif les missions sociales ; ce temps de réflexion, d'échanges formateurs et les coûts qui s'y rapportent sont imputés à ces dernières au prorata de l'ordre du jour.

- *Recommandation 8 : S'agissant des actions internationales, veiller à la maîtrise des coûts annexes, à encadrer la pratique des avances en liquide, à contrôler les justificatifs et à améliorer nettement l'information fournie aux donateurs.*

Réponse : Nous prenons note de cette recommandation. D'une manière générale, nous nous efforçons de limiter au maximum les coûts annexes de la solidarité que nous apportons hors de France, mais nous pouvons sans doute encore nous améliorer. Ainsi qu'il l'a déjà été indiqué à la Cour, la pratique des avances en liquide - dont la Cour note au demeurant

la forte diminution dans la période sous revue - reste nécessaire dans certains cas pour nous permettre d'obtenir à l'étranger des services aux conditions locales. S'agissant des justificatifs de dépenses fournis par nos partenaires, nous leur demanderons dorénavant d'utiliser les documents que nous établirons de manière à respecter nos obligations. S'agissant de l'information fournie aux donateurs, l'Essentiel 2011 témoigne de la prise en compte de cette remarque. Cette démarche sera poursuivie.

2/ S'agissant du corps de rapport : nous nous interrogeons toujours sur certaines remarques ou formulations de la Cour :

- Le rapport indique : « Il présente un compte d'emploi des ressources qui repose, pour l'affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, sur des conventions de financement qui ne permettent pas d'assurer une parfaite traçabilité comptable des emplois présentés, ce qui rend difficile le contrôle des seuls emplois financés par la générosité publique ».

Cette formulation peut laisser penser qu'il y a mise en place par le SPF de dispositifs qui ne seraient pas en accord avec l'application des règles comptables, pourtant strictement suivies par lui. Comme il a été rappelé plus haut, nos ressources proviennent pour moins d'un quart sur la période sous revue de la générosité publique au sens strict identifié par la Cour. De ce fait, la totalité de la comptabilité du SPF reflète bien entendu l'ensemble des 768 structures qui composent le mouvement, que les ressources proviennent ou non de l'appel à la générosité publique, ce que la Cour a pu aisément vérifier, de même que les commissaires aux comptes. Il paraît utile au SPF de savoir de façon certaine s'il doit tenir une comptabilité particulière strictement corrélée à la générosité publique, laquelle devra ensuite être combinée avec l'ensemble de ses comptes, toutes provenances de ressources additionnées, pour pouvoir être en conformité avec ce que souhaite la Cour.

La direction effective du mouvement Secours Populaire est politique, ce que relève bien la Cour, même si elle observe que ses instances sont nombreuses. Le contrôle de la gestion assuré par le conseil d'administration est exercé dans le cadre des statuts du SPF, ce que relève également la Cour. Dans ce cadre, la Secrétaire du conseil d'administration, devenue depuis 2005 Secrétaire générale du conseil d'administration, en assure le bon fonctionnement, en étroite coordination avec le Trésorier national et le Président du SPF.

Proposition de modification rédactionnelle :

Rédaction proposée : « En pratique la Secrétaire du conseil d'administration, devenue depuis 2005 Secrétaire générale du conseil d'administration, en assure le bon fonctionnement, en étroite coordination avec le Trésorier national et le Président du SPF ».

- Le rapport relève : « En pratique... outre l'Association nationale, seules les fédérations s'acquittent - partiellement - de ces obligations ».

Comme indiqué supra, un CER est désormais établi pour chacune des 768 structures du SPF. Les structures dépassant le seuil des 153 000 € sont toutes dotées d'un commissaire aux comptes et publient leurs comptes certifiés conformément à la réglementation.

- Le rapport ajoute : « C'est sans doute en matière de comptabilité que l'appui du siège est le plus significatif ».

Le siège national apporte également son soutien aux structures décentralisées dans le domaine des pratiques de solidarité en France, de recherche de moyens financiers et matériels mutualisés, de mise en œuvre de projets dans le monde, de mise en place d'outils de communication, auquel concourt son Institut de formation.

- Le rapport précise : « Cette inscription, bien que validée par le commissaire aux comptes n'est pas conforme au règlement comptable ».

Ce point concerne uniquement les commodats, question résolue en 2012 comme précisé supra.

- Le rapport indique : « En ne considérant que le salaire de base (hors prime d'ancienneté et indemnité fonctionnelle susvisée), les dix plus fortes rémunérations ont enregistré une augmentation annuelle de 6 à 7 % entre 2007 et 2010 du salaire de base ».

La décision unilatérale qui a conduit à la mise en place d'une grille de classification des emplois pour les salariés de l'Association nationale du Secours Populaire Français date de juin 2006. Précédemment à cette mise en place, la référence en termes de salaires relevait d'une grille établie en 1993.

La mise en place de la nouvelle grille de classification s'est déroulée en 3 étapes au cours desquelles l'ensemble des salariés a bénéficié d'augmentations de salaires selon des règles de transposition amenant progressivement les salariés au coefficient de leur emploi repère, à l'exception des membres de la Direction générale, lesquels en ont bénéficié en dernière étape. Cette dernière étape est celle qui correspond à la période sous revue. L'échelle des salaires se situe toujours entre 1 et 2,5 conformément aux décisions du Conseil d'administration.

A noter que le salaire s'appuyant sur le coefficient minimum était supérieur de 25 % au SMIC en décembre 2006, il est supérieur de 34 % au SMIC en décembre 2010.

- Le rapport souligne que : « Les délais de réalisation des actions peuvent se révéler particulièrement longs... l'utilisation de ces fonds peut s'étager sur plusieurs exercices... ».

Le SPF inscrit son action dans la durée. La notion d'urgence humanitaire implique que les actions se développent au-delà de l'urgence vitale dans lesquelles s'inscrivent les associations urgentistes. Le SPF n'est pas une association « urgentiste ». Il ne dispose ni d'équipes de sauveteurs, ni de dispositifs « d'urgence rouge ». Le SPF intervient auprès des survivants. Pour le SPF, l'urgence c'est permettre aux personnes frappées par une catastrophe naturelle ou tout autre drame humain de reprendre souffle et de pouvoir reprendre en mains leur devenir. L'évaluation de la fin de l'urgence est très subjective et varie en fonction de l'approche de chacune des ONG ou des organisations internationales. Pour celles et ceux qui vivent sur place, la fin de l'urgence correspond au moment où ils peuvent à nouveau semer, s'abriter, se soigner, se nourrir. Ce moment diffère également selon les lieux et l'évaluation avec les survivants de leurs besoins les plus urgents et au regard de leur vision. Le SPF prend note de la remarque de la Cour selon laquelle cette approche devrait être plus clairement exposée. Nous y serons encore plus attentifs.

Dès l'appel nous exposons la situation, nous collectons l'argent et au regard de ce que nous recevons, nous calibrons les projets en lien avec les populations concernées. Nous rendons publics les projets et nous disons tout de suite qu'il faudra soutenir sur la durée de sorte que le projet soit mené à terme. Nous devons encore progresser et nous en avons conscience, ce que la Cour relève. Nous avons à rendre limpide notre approche du soutien et à fournir aux donateurs les éléments d'information sur les projets conduits jusqu'à leur terme. Nous allons nous y employer.

Cette expérience nous a conduits à prendre une décision de gestion que notre conseil d'administration a approuvée, laquelle prévoit que les fonds non utilisés au bout de 5 ans, sauf exception décidée aussi en conseil d'administration, sont reversés dans le fonds général monde de la zone géographique concernée, puis dans le fonds général monde s'il n'a pas pu être utilisé, de sorte que nous disposions d'un fonds nous permettant d'agir sans attendre dès qu'une urgence se produit. Les appels le mentionnent expressément.

- Le rapport précise qu' : « Un projet de « guide de bonnes pratiques » en cours de validation a été fourni à la Cour ».

Ce guide de bonnes pratiques, sous l'appellation de guide de validation et suivi des grands projets, a été adopté par le Conseil d'Administration puis validé par l'Assemblée générale de Juin 2012.
