

Cour des comptes



L'ORPHELINAT MUTUALISTE DE LA POLICE NATIONALE-ASSISTANCE (ORPHEOPOLIS)

Exercices 2010 à 2013

Rapport sur un organisme bénéficiant de dons

Juillet 2015

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RÉSUMÉ	9
DÉCLARATION.....	11
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I PRÉSENTATION D'OMPN-ASSISTANCE	17
I - ORGANISATION DE LA MUTUELLE	17
A - Les instances	17
B - Les adhérents.....	18
C - L'objet de la mutuelle	18
II - LA SITUATION FINANCIÈRE	19
A - Des résultats excédentaires	19
B - Des réserves importantes.....	20
III - LE PROJET D'AVENIR.....	21
CHAPITRE II LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE.....	23
I - LA DÉCLARATION PRÉALABLE D'APPEL À DON	23
II - LE COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE	24
A - L'application volontaire de normes contraignantes	24
B - Des améliorations nécessaires dans la construction du CER	26
C - Une communication financière transparente	31
CHAPITRE III LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRÈS DU PUBLIC	33
I - ÉVOLUTION DE LA COLLECTE DE DONS ET DE SA RENTABILITÉ	33
II - LES CAMPAGNES D'APPELS À DONS.....	34
A - Certains appels à dons visent artificiellement une seule mission.....	35
B - Des précisions à apporter sur la notion de bénéficiaires	35
C - La mention contestable du droit ouvert à la réduction fiscale sur les dons	36
III - LA COLLECTE DE DONS ET LEGS	39
A - Un circuit d'enregistrement des dons perfectible.....	39
B - Une affectation des legs à ajuster.....	41
CHAPITRE IV LES EMPLOIS : MISSIONS SOCIALES ET FRAIS DE FONCTIONNEMENT	45
I - LES MISSIONS SOCIALES.....	45
A - Le soutien aux familles et l'offre de loisirs.....	45
B - Les aides financières	48
C - Les villages d'enfants.....	49

II - LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT	51
A - Les salariés.....	51
B - Les autres dépenses de fonctionnement	52
ANNEXES	53
RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ.....	65

Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons

En application des dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes faisant appel à la générosité publique :

- pour les ressources collectées auprès du public, elle en contrôle le compte d'emploi afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ;

- pour les dons qui ouvrent droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées par ces dons aux objectifs de l'organisme bénéficiaire.

Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour sont définis par le code des juridictions financières (articles R. 144-1 à R. 144-3). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-4). Les observations définitives de la Cour sont publiées et la réponse du représentant légal de l'organisme y est annexée (article R. 143-6). Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit (article L. 143-2).

Lorsque la Cour atteste de la non-conformité des dépenses financées par les dons aux objectifs de l'appel public à la générosité ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration de non-conformité (article L. 111-8), accompagnée d'une synthèse du rapport (article D. 144-5). Cette déclaration est rendue publique (affichage à la Cour des comptes et mise en ligne sur son site internet) et transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En application des dispositions de l'article 1378 octies du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté publié au *Journal officiel*, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Avertissement

En application de l'article L. 111-8 (1^{er} alinéa) du code des juridictions financières, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale-assistance (OMPN-a) sur les exercices 2010 à 2013, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

L'enquête s'est déroulée au siège de l'organisme.

Une réunion de fin de contrôle a eu lieu au siège de l'organisme le 2 octobre 2014.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président de la mutuelle le 28 octobre 2014. Celui-ci a répondu le 26 novembre 2014 et a été auditionné par la Cour le 28 janvier 2015.

Le présent rapport a été délibéré le 8 avril 2015 par la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Pascal Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Andréani, Mmes Froment-Védrine, Cazas et Périgord, le rapporteur étant Mme Sylvie Bouteau-Tichet, conseillère référendaire, assisté de Mme Isabelle Gandin, vérificatrice, et M. Dominique Antoine, conseiller maître étant contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné le 12 mai 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé et Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis au président d'OMPN-a par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-6 du code des juridictions financières. Ce dernier a transmis une réponse jointe en annexe.

Résumé

L'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale-assistance (OMPN-assistance) fait appel à la générosité publique sous l'appellation d'Orphéopolis¹ en faveur des orphelins de policiers. Cette structure est singulière dans l'univers des organismes faisant appel à la générosité publique puisqu'il s'agit d'une mutuelle qui procède d'une précédente mutuelle, créée en 1921, reconnue d'utilité publique en 1925, placée sous le haut patronage du Président de la République depuis 1947, pour aider les orphelins de la police.

L'OMPN-assistance a pour objet de venir en aide moralement et matériellement aux orphelins, veufs ou veuves de ses adhérents qui sont, dans les faits, des policiers. À ce titre, elle accorde des aides directes aux personnes (notamment des bourses et des récompenses), gère des villages d'accueil d'enfants et organise des séjours de vacances et un accompagnement social.

L'ensemble des activités est centré sur l'aide aux orphelins d'adhérents à partir des ressources provenant de la générosité publique mais les prises en charge peuvent également bénéficier aux adhérents ou à leurs ayants-droits non orphelins, le financement étant alors assuré par le biais d'une participation des familles et les cotisations.

L'organisme a mis en place de procédures internes précises, tant en matière comptable que pour l'accès aux aides. Ces règles sont effectivement appliquées.

La Cour relève, en premier lieu, que les appels à dons pour venir en aide aux orphelins de policiers ont parfois manqué de clarté quant à la caractérisation des bénéficiaires des actions de l'OMPN-assistance.

La Cour relève ensuite que le compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique rend imparfaitement compte des produits financiers issus de cette générosité publique et du report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice.

Enfin, la Cour relève que la mutuelle a conservé trois biens immobiliers pour élargir son offre de location immobilière saisonnière au profit de ses adhérents, en contradiction avec la volonté des testateurs.

Concernant ces trois réserves, l'organisme a, dans ses échanges avec la Cour, manifesté sa volonté de rendre ses appels à dons plus précis, de revoir ses modalités d'élaboration du compte d'emploi des ressources (CER) sur les points évoqués et de vendre les trois biens immobiliers.

¹ L'appellation Orphéopolis recouvre les deux mutuelles et l'association les Œuvres d'Orphéopolis.

La Cour relève le montant important des ressources de la générosité publique non utilisées (8,1 M€) et recommande que les ressources de l'organisme soient mieux adaptées aux besoins de financement des activités. L'organisme a manifesté l'intention de renforcer sa stratégie de réduction des réserves.

La Cour constate que l'enregistrement de l'essentiel des dons est réalisé de manière satisfaisante mais relève néanmoins quelques failles dans la procédure. Les responsables de l'organisme envisagent de proposer des mesures aux instances mutualistes afin de sécuriser la réception de dons au siège et dans les délégations locales.

Ainsi, pour les exercices 2010 à 2013, le contrôle de l'emploi des ressources issues de la générosité publique est déclaré conforme aux objectifs de l'appel au don avec trois réserves. La Cour recommande à l'organisme de mettre en œuvre effectivement les intentions exprimées à l'issue du contrôle.

Par ailleurs, la Cour a été amenée à interroger la direction générale des finances publiques sur la capacité d'OMPNA-assistance à émettre des reçus fiscaux. La réponse de la direction de la législation fiscale (DLF), au nom de la direction générale des finances publiques (DGFiP) se fonde sur l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État et confirme deux rescrits fiscaux délivrés antérieurement : aux termes de cette réponse, le fonctionnement en mutuelle contrevient à la notion d'intérêt général de l'activité, dont doit faire preuve un organisme pour faire bénéficier ses donateurs des réductions d'impôt prévues à l'article 200 du code général des impôts. En effet, le code de la mutualité réserve les actions d'une mutuelle à ses adhérents, donc à un cercle restreint de personnes. De surcroît, la définition des bénéficiaires par référence à une profession spécifique caractérise un fonctionnement au profit d'un cercle restreint de personnes.

Un amendement parlementaire au projet de loi pour la croissance et l'activité, adopté le 8 janvier 2015 par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, mais retiré lors du vote en première lecture de la loi, a proposé l'annulation du critère de cercle restreint de personnes pour définir l'intérêt général de l'activité d'un organisme. L'exposé des motifs afférent citait précisément le cas de l'orphelinat mutualiste de la police et la position de l'administration fiscale à son égard. Le retrait de cet amendement a été demandé par le Gouvernement en raison de ses conséquences sur les dépenses fiscales et de la possibilité qu'il aurait ouverte de faire financer par l'impôt des actions menées au profit d'intérêts corporatistes.

Dès lors que le droit est inchangé, la Cour recommande donc à OMPNA-assistance de retirer la mention sur ses appels à dons de l'ouverture d'un droit à déduction fiscale et de cesser d'émettre des reçus fiscaux.

Déclaration

La Cour, dans la limite des prérogatives que lui confère l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, conclut à la conformité aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public des dépenses engagées de 2010 à 2013 par l'Orphelinat mutualiste de la police nationale-assistance (Orphéopolis) sous trois réserves, assorties d'une demande complémentaire :

- *la première porte sur la clarification qui doit être apportée dans les appels à dons sur les bénéficiaires de l'appel à la générosité publique, en mentionnant explicitement qu'ils sont restreints aux seuls orphelins des adhérents de la mutuelle (l'adhésion intervenant éventuellement après le décès du policier en la personne du responsable légal de l'orphelin), et en levant toute ambiguïté sur la cause du décès qui peut être ou non liée à l'exercice de la profession de policier et sur le parent décédé qui peut être le policier ou son conjoint ;*
- *la deuxième s'attache à la nécessité d'inscrire dans le compte d'emploi des ressources les produits financiers découlant du placement des ressources collectées, de même qu'un calcul exact du report des ressources de la générosité publique en début d'exercice ;*
- *la troisième concerne enfin l'obligation d'affecter les biens immobiliers légués aux missions sociales financées par la générosité publique, lorsque cette volonté a été exprimée par les testateurs.*

Par ailleurs, compte tenu des dispositions applicables du code général des impôts, de la jurisprudence du Conseil d'État, des positions réitérées de l'administration fiscale et des risques fiscaux qu'elles entraînent pour les comptes de la mutuelle, la Cour considère qu'il appartient aux responsables d'Orphelinat mutualiste de la police nationale-assistance d'en tirer les conséquences qui s'imposent et de retirer des appels à la générosité publique la mention du droit à déduction fiscale pour les dons effectués en sa faveur.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *Recommandations ayant fait l'objet d'une réserve à la déclaration de conformité :*
 - *dès la campagne 2015, clarifier les appels à dons ;*
 - *dès le CER 2014, faire évoluer la construction du CER, notamment pour les produits financiers et le calcul du report des ressources de la générosité publique en début d'exercice ;*
 - *respecter la volonté des testateurs en procédant à la vente des biens immobiliers légués, pour pouvoir affecter les ressources afférentes aux missions sociales en faveur des orphelins.*
2. *Recommandations ayant fait l'objet d'une demande complémentaire à la déclaration de conformité :*
 - *retirer des appels à dons la mention de l'ouverture du droit à déduction fiscale des dons effectués en sa faveur.*
3. *Autres recommandations :*
 - *mieux adapter les ressources aux besoins de financement des activités ;*
 - *sécuriser la procédure de collecte des dons reçus au siège et par les délégations locales.*

Introduction

L'Orphelinat et la Mutuelle de la Fédération des polices de France et des Colonies a été créé sous forme de mutuelle, le 20 juin 1921, pour aider les orphelins de la police. Celle-ci a été reconnue d'utilité publique par décret du 20 juin 1925 et placée sous le haut patronage du Président de la République depuis 1947.

Pendant 80 ans, les activités sociales de la mutuelle, devenue entretemps *l'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale*, ont été organisées autour du village d'enfants d'Osmoy, près de Bourges, qui a accueilli jusqu'à 200 enfants. Depuis l'action de la mutuelle s'est diversifiée et modernisée, avec la fermeture de l'établissement d'Osmoy et l'ouverture de trois villages d'enfants, à Agde en 2002, Bourges en 2004 et Nancy, en 2009, le versement de secours directs aux orphelins et le financement de leurs loisirs.

Le nouveau code de la mutualité, issu de l'ordonnance n°2001-350 du 19 avril 2001, a rendu obligatoire la séparation des activités d'assurances de celles à caractère sanitaire et social. Compte tenu de cette évolution, l'assemblée générale du 6 mars 2002 a scindé l'orphelinat mutualiste en deux mutuelles : *l'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale-assistance (OMPN-assistance)*, régie par les dispositions du livre III du code de la mutualité, se consacre à des actions sociales et culturelles ; *l'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale-prévoyance (OMPN-prévoyance)*, régie par le livre II du code de la mutualité, est en charge des opérations d'assurance.

L'appellation *Orphéopolis* a été mise en place en juin 2004. Elle recouvre les deux mutuelles et l'association les Œuvres d'Orphéopolis :

- *l'OMPN-assistance* a pour objet de venir en aide moralement et matériellement aux orphelins, veufs ou veuves de ses adhérents. À ce titre, elle accorde des aides directes aux orphelins et gère les villages d'accueil. Elle procède à des appels à la générosité publique ;
- *l'OMPN-prévoyance* gère, quant à elle, des prestations complémentaires au profit de ses adhérents, notamment des secours en cas de décès ;
- *l'association des Œuvres de l'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale (OMPN)*, régie par la loi de 1901, a été créée le 2 octobre 1952. Elle a été renommée « *Les Œuvres d'Orphéopolis* », à compter du 1er janvier 2014. Son objet est d' « assurer le développement moral, intellectuel et physique de ses membres et de leurs conjoints et enfants » mais également de participer à la promotion de l'Orphelinat mutualiste de la police nationale. Cette entité n'a pas appelé à cotisation de 2001 à 2011. Après être restée en sommeil, son activité a repris au premier janvier 2014.

Malgré la résolution de l'assemblée générale de 2002, la scission n'a pas été immédiatement concrétisée. L'autorité de contrôle prudentiel (à cette date, l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles - ACAM) a décidé du placement des deux mutuelles sous administration provisoire le 8 juin 2006. En effet, les deux organismes connaissaient des

problèmes de gouvernance² et l'OMPNA-prévoyance n'avait pas provisionné certains engagements longs. La décision de mettre fin à cette administration provisoire a été prise le 8 novembre 2007, mais la surveillance spéciale a été maintenue jusqu'au 28 mai 2009³. C'est au cours de cette période d'administration provisoire que les activités des deux mutuelles ont été structurées et que les conventions de gestion entre les différents organismes ont été mises en place.

Chacune des trois entités est juridiquement indépendante et dispose de son propre conseil d'administration.

Les observations ci-après concernent exclusivement la mutuelle OMPN-a, seule entité à faire appel à la générosité publique.

Ce relevé d'observations définitives tient compte des réponses apportées par le président de l'OMPNA, la direction de la législation fiscale, la direction générale de la cohésion sociale, et les trois présidents des conseils généraux du Cher, de la Meurthe-et-Moselle et de l'Hérault auxquels avait été adressé le relevé d'observations provisoires établi par la Cour en du 28 octobre 2014. Si les documents conservent le même plan et si la plupart des développements analytiques n'ont pas nécessité de modifications substantielles, les conclusions et les recommandations de la juridiction ont été revues à la lumière de cette phase contradictoire.

² Les membres de chaque assemblée générale n'étaient pas valablement élus et la scission engagée en 2002 n'était pas réellement achevée.

³ Pour chaque mutuelle a été prise une décision de levée de la surveillance. L'OMPNA-prévoyance avait montré à cette date qu'elle avait désormais la capacité technique et financière de fonctionner normalement. L'OMPNA-assistance s'était mise en conformité avec le code de la mutualité, avait opéré la séparation effective de ses activités avec celle de l'OMPNA-prévoyance et renouvelé son conseil d'administration.

Chapitre I

Présentation d'OMPNA-Assistance

I - Organisation de la mutuelle

A - Les instances

L'OMPNA-assistance est dotée de statuts délibérés et modifiés en assemblée générale. Ils sont assortis d'un règlement mutualiste et d'un règlement intérieur, conformément à la réglementation du code de la mutualité. Au cours de la période sous revue, les instances ont été réunies conformément aux statuts.

Comme le prévoit le code de la mutualité, les adhérents sont constitués en sections locales et l'assemblée générale est composée de délégués élus par celles-ci (L.114-6). Dans le cas de l'OMPNA-assistance, les sections locales sont adossées à l'organisation des services de police : chaque service a la possibilité de se doter d'une section locale.

Les administrateurs sont au nombre de 12, et sont élus parmi les membres participants et honoraires. Les membres du conseil d'administration sont élus par l'assemblée générale pour quatre ans, et renouvelés par moitié tous les deux ans. On note une forte stabilité des administrateurs⁴.

Conformément aux dispositions de l'article L. 111-3 du code de la mutualité, les statuts prévoient que le nombre d'administrateurs communs avec l'OMPNA-prévoyance ne peut dépasser les 2/3 du nombre de postes d'administrateurs de chacun des conseils d'administration. Dans les conseils d'administration constitués à la suite des assemblées générales de juin 2013, 7 administrateurs, dont le président, sont communs entre OMPNA-assistance et OMPNA-prévoyance.

⁴ Le 13 juin 2012, l'assemblée générale a procédé à l'élection de deux administrateurs sur des sièges laissés vacants à la suite de démissions. L'assemblée générale de juin 2013 a procédé au renouvellement de six mandats d'administrateurs arrivés à échéance : un nouveau président a été élu (il s'agit de l'ancien secrétaire général) et un nouveau secrétaire général nommé.

B - Les adhérents

L'adhésion à l'OMPNA est proposée aux fonctionnaires de police dès leur entrée dans les écoles de formation.

La cotisation a été précomptée sur la paye des policiers par le ministère de l'Intérieur jusqu'en 2013, avant que l'opérateur national de paye (ONP) ne liquide la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires.

Si la couverture était initialement très large au point de bénéficier quasiment à l'ensemble des policiers⁵, le nombre d'adhérents a enregistré récemment une diminution significative. Il est ainsi passé de 92 623 en 2007 à 77 465 en 2013. Avec l'arrêt du précompte, le nombre d'adhérents a chuté à 38 898 en octobre 2014.

Comme l'indique son titre, l'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale-assistance (OMPNA-assistance) – ainsi que l'ensemble des structures d'Orphéopolis - s'adresse aux policiers nationaux. Cependant, les statuts sont rédigés de manière plus large : « les fonctionnaires et personnels qui se trouvent dans les positions prévues par le statut général de la fonction publique d'activité, de détachement, hors cadres, d'activités dans la réserve nationale, de congé parental et dont la gestion habituelle administrative et/ou opérationnelle relève du ministère de l'Intérieur ». Les statuts prévoient explicitement la possibilité d'adhésion des policiers municipaux et des « emplois jeunes » relevant de la sphère ministérielle. Dans la pratique, l'essentiel des adhérents sont des policiers ou des veufs et veuves de policiers.

C - L'objet de la mutuelle

L'objet de la mutuelle OMPNA-assistance est mentionné à l'article 11.2 des statuts.

Conformément aux statuts, les missions exercées sont les suivantes :

- soutenir moralement les familles en apportant conseil et écoute immédiats dès le décès du parent, ainsi qu'une présence dans les années qui suivent par des visites régulières ou sur demande de la famille ;
- accompagner les orphelins jusqu'à leur entrée dans la vie active par l'octroi d'aides financières diversifiées et adaptées à leurs besoins et à leur âge. Elles couvrent à la fois la scolarité, les activités et les loisirs, ainsi que les étapes clés de la vie comme le permis de conduire, l'installation dans un logement, la création d'entreprise... ;
- accueillir ces jeunes dans les villages d'Agde, de Bourges et de Nancy, lorsque la famille proche en manifeste le souhait ;
- aider les jeunes adultes poursuivant des études, notamment par la mise à disposition d'appartements, assortie d'un suivi régulier ;

⁵ Environ 123 000 personnes dans les effectifs des personnels actifs de police selon le bilan social du ministère de l'Intérieur en 2013.

- favoriser l'épanouissement de l'enfant par l'organisation de sorties socio-culturelles ou sportives en région, et l'organisation de séjours en France ou à l'étranger lors des vacances scolaires.

À cette fin, les missions sociales de l'organisme en faveur des orphelins de policiers adhérents se matérialisent par l'accueil en établissements sociaux (villages d'enfants) ; des secours directs aux personnes (bourses, récompenses, aides...) ; d'autres actions : offres de vacances, accompagnement social...

Ces activités sont validées chaque année lors des assemblées générales qui en fixent les modalités d'accès (passage en commissions, grille d'évaluation pour les aides, ...).

L'ensemble de ces activités est centré sur l'aide aux orphelins, mais les prises en charge peuvent également bénéficier aux adhérents ou leurs ayants-droits non orphelins, le financement étant alors assuré par le biais d'une participation des familles et les cotisations.

Il convient de souligner que les statuts et le règlement mutualiste autorisent les aides aux orphelins non seulement mineurs, mais également majeurs. Le nombre des orphelins susceptibles d'être aidés diminue régulièrement : alors qu'ils étaient 5 222 en 2008, ils n'étaient plus que 4 750 en 2010 et 4 028 en 2013 (soit - 22,9 % entre 2008 et 2013 et - 15,2 % entre 2010 et 2013). Sur la période, la part des majeurs apparaît largement prépondérante dans le dispositif : ils représentent plus des trois quarts de la population totale fin 2013 (43,6 % pour les 25-30 ans ; 32,5 % pour les 18-25 ans).

II - La situation financière

A - Des résultats excédentaires

Tableau n° 1 : comptes de résultat simplifiés

En €	2010	2011	2012	2013
Total des produits	18 090 036	22 663 381	19 185 855	19 037 053
Total des charges	16 458 770	18 499 130	16 821 845	17 120 526
Résultat	1 631 266	4 164 251	2 364 010	1 916 527

Source : comptes de résultat

Au cours de chacun des quatre derniers exercices, l'OMPN-assistance a dégagé un excédent. Celui-ci a été particulièrement important en 2011, puisqu'il représentait alors 18,4 % du total des produits. Les autres années, l'excédent dégagé est de l'ordre de 10 % des produits.

Les produits d'exploitation ont fortement augmenté entre 2010 et 2011 (+ 25 %) en raison d'un legs exceptionnel, mais sont stables au cours de la période. Ils sont essentiellement composés des dons (plus de 85 %), des cotisations (près de 10 %) et de quelques subventions (moins de 1 %).

Le résultat financier a été systématiquement positif au cours de la période. En 2013, les produits financiers ont été en très forte augmentation⁶ en raison de la réalisation de plus-values latentes sur une partie importante du portefeuille.

Les charges d'exploitation sont composées des salaires (17 %) et des charges sociales (8 %) pour environ un quart des charges d'exploitation. Ce poste a augmenté de 10% au cours de la période⁷.

Le poste de charges principal correspond aux autres achats et charges externes qui représentent près de 40 % des charges d'exploitation. Ce poste recouvre pour l'essentiel, les secours directs versés et les prestations de colonies de vacances et de loisirs. Après une forte hausse entre 2010 et 2011 (+ 27 %), ce poste a été stable au cours de la période (+ 1%).

B - Des réserves importantes

Tableau n° 2 : bilans simplifiés

<i>En €</i>	2010	2011	2012	2013
TOTAL Actif	38 467 778	42 583 433	45 526 618	47 803 020
<i>Dont actif immobilisé</i>	7 739 164	7 472 822	6 998 083	7 347 879
<i>Dont valeurs mobilières de placement</i>	27 929 188	32 371 225	36 260 417	13 380 559
<i>Dont disponibilités</i>	849 277	1 908 059	1 389 477	25 383 421
TOTAL Passif	38 467 778	42 583 433	45 526 618	47 803 020
<i>Dont fonds de dotations sans droit de reprise</i>	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
<i>Dont réserves</i>	31 035 563	32 666 829	36 831 080	39 195 091
<i>Dont fonds dédiés</i>				
<i>Dont emprunts et dettes auprès des établissements de crédits</i>	903	349		

Source : bilans

L'essentiel des ressources est composé de fonds mutualistes et de réserves. Les emprunts sont inexistant. Chaque année, le résultat excédentaire est affecté en réserve. Les réserves ont ainsi augmenté de 26 % au cours de la période sous revue. Elles représentent plus de deux fois l'ensemble des charges d'un exercice.

⁶ Les produits financiers s'élèvent à 174 657 € en 2011, 231 828 € en 2012, 945 013 € en 2013.

⁷ Selon l'organisme, cette évolution est due pour un tiers à la constitution progressive des équipes éducatives sur le village de Nancy.

L'essentiel de ces réserves est placé sous forme de produits financiers. Au cours du dernier exercice, les obligations ont été remplacées par des produits plus liquides.

III - Le projet d'avenir

La baisse d'attractivité de ses mutuelles, l'augmentation concomitante d'une demande de prestations en faveur des adhérents, et les difficultés statutaires que pose le statut de mutuelle pour l'appel à la générosité publique (cf. *infra*), ont amené Orphéopolis à élaborer un nouveau plan de développement, nommé « Projet d'avenir ». L'assemblée générale de l'OMPN-assistance des 11, 12 et 13 juin 2013 a entériné ces dispositions.

La décision a été prise de ne pas modifier le statut des entités concernées, et notamment, de conserver le statut de mutuelle à l'OMPN-assistance. Le périmètre d'adhésion (agents du ministère de l'Intérieur et policiers municipaux) a été estimé suffisamment large pour ne pas être modifié. En revanche, considérant que les activités de l'OMPN-assistance étaient déterminantes pour conforter l'image d'Orphéopolis, l'obligation d'adhérer à l'OMPN-prévoyance pour accéder aux autres organismes a été supprimée. À partir de 2014, l'adhésion à l'OMPN-assistance est un préalable, et l'OMPN-prévoyance devient une offre mutualiste complémentaire optionnelle pour les orphelins et les adhérents. L'adhésion à l'OMPN-assistance rend possible également l'adhésion à l'association des Œuvres d'Orphéopolis.

Les champs d'intervention des 3 entités ont été précisés : OMPN-assistance recouvre exclusivement l'aide aux orphelins de policiers, OMPN-prévoyance gère les couvertures mutualistes complémentaires pour les orphelins et les adhérents, les Œuvres d'Orphéopolis regroupent les aides relatives aux enfants des adhérents non orphelins.

Les activités des différentes entités sont appelées à évoluer. L'OMPN-assistance doit offrir une prestation complémentaire aux orphelins majeurs, sous la forme de résidences pour étudiants dans chacune des sept régions métropolitaines structurant l'activité des services de police et d'Orphéopolis. Ces résidences seront financées à partir des réserves constituées sur les dons de la générosité publique. La première réalisation est programmée en région parisienne : la présentation de ce premier projet était prévue pour l'assemblée générale de juin 2014, mais elle n'a pas eu lieu, faute d'avancée suffisante dans sa conceptualisation.

L'association des Œuvres d'Orphéopolis doit reprendre à son compte les activités au profit des adhérents régies jusqu'alors par l'OMPN-assistance, et notamment l'organisation des activités de loisir (sorties culturelles et vacances) et les secours exceptionnels.

Des changements dans les statuts et la définition des membres, effectifs à compter du 1^{er} janvier 2014, ont été introduits afin de permettre ces évolutions. En ce qui concerne l'OMPN-assistance, les orphelins majeurs de même que les veuves ou veufs ne peuvent désormais adhérer pour leur compte propre qu'en tant que membres honoraires, afin de réserver l'action de l'OMPN-assistance aux seuls orphelins des membres participants. Le statut de membres honoraires leur conserve l'accès aux prestations des Œuvres (l'adhésion à cette association nécessitant une adhésion préalable à l'OMPN-assistance). À l'inverse, la possibilité d'adhésion du représentant légal d'un orphelin après le décès du parent policier a été explicitement mentionnée dans les nouveaux statuts.

CONCLUSION

L'OMPNA-assistance est une mutuelle qui fonctionne au profit des orphelins de policiers. Après arrêt du précompte de l'adhésion sur les payes de ceux-ci, le nombre d'adhérents a fortement chuté.

La mutuelle a collecté régulièrement plus de ressources que ne l'exigeait le fonctionnement de son activité. Elle a, ce faisant, constitué des réserves équivalant deux années de son fonctionnement.

Elle a élaboré un projet stratégique à moyen terme « le projet d'avenir » pour proposer une offre complémentaire de services sous la forme de logements pour étudiants mais elle peine à concrétiser cette orientation.

Elle a également explicité dans ses statuts la possibilité d'une adhésion « post-mortem », réservée au représentant légal des orphelins de policiers non - adhérents après le décès de ces derniers. Présentée comme une mesure d'ouverture du cercle des bénéficiaires, cette clause ne remet toutefois pas en cause la réservation des activités de la mutuelle à ses adhérents et son attachement à la cause d'une profession, celle de policiers.

Chapitre II

Le respect des obligations liées à l'appel à la générosité publique

Au cours des quatre exercices (2010 à 2013), l'OMPNA-assistance (Orphéopolis) a fait appel à la générosité publique par des campagnes nationales, par l'envoi de publipostages et par des messages sur son site internet.

I - La déclaration préalable d'appel à don

Pour les quatre exercices contrôlés, Orphéopolis a adressé à la préfecture du département de son siège social une déclaration préalable d'appel à la générosité publique⁸, se conformant ainsi formellement à la réglementation établie.

La déclaration préalable d'appel à don manque cependant de précision quant aux modalités de mise en œuvre des appels à dons. L'organisme omet en effet de préciser qu'il fait un appel à dons sur son site internet. De plus, la formulation de l'objectif de l'appel à dons telle qu'elle ressort des déclarations est trop vague. Les déclarations mentionnent que l'objectif de l'appel à la générosité publique est « d'assurer la sécurité économique et sociale de la veuve et de l'orphelin », sans préciser que les orphelins et les veuves ou veufs soutenus sont uniquement ceux de ses adhérents.

Le président d'OMPNA-assistance a précisé que ces observations seront prises en compte et intégrées dans la déclaration préalable effectuée au titre de l'année 2015.

⁸ Déclaration du 10 février 2010 pour l'exercice 2010, du 26 janvier 2011 pour 2011, du 26 janvier 2012 pour 2012 et du 26 février 2013 pour 2013.

II - Le compte d'emploi des ressources de la générosité publique

A - L'application volontaire de normes contraignantes

1 - L'application volontaire des normes spécifiques aux associations et aux fondations

En faisant appel à la générosité publique, l'organisme a pour obligation de rendre compte au donateur de l'emploi des dons dans un compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique (CER)⁹. Le règlement comptable 2008-12¹⁰ a introduit un nouveau modèle de CER qui ne s'impose qu'aux associations et aux fondations faisant appel à la générosité publique. En tant que mutuelle, OMPN-assistance reste donc soumise aux dispositions antérieures de l'arrêté du 30 juillet 1993¹¹ fixant les modalités de présentation du compte d'emploi des ressources collectées auprès des organismes faisant appel à la générosité publique.

Comme l'a relevé la Cour dans de nombreux rapports, la plupart des organismes contrôlés ont établi un CER par retraitement de l'ensemble des produits et des charges du compte de résultat, ce qui ne permet pas de rendre compte de l'affectation précise des dons, ni de l'emploi des sommes portées en réserve.

Le CER 2010 d'OMPN-assistance n'échappe pas à cette critique. Ce compte d'emploi ne permet pas non plus de connaître le montant des ressources issues de la générosité publique non utilisées au cours de l'exercice, ni de suivre le solde des ressources issues de la générosité publique restant à affecter. Pourtant, l'arrêté de 1993 prévoit bien les rubriques « ressources restant à affecter » et « report des ressources non utilisées des campagnes antérieures ». Le CER 2010 n'est donc pas conforme aux obligations de la loi de 1991 et de l'arrêté de 1993.

Bien que les mutuelles n'y soient pas tenues, le conseil d'administration des 10 et 11 mai 2012 a décidé d'utiliser la nouvelle nomenclature applicable aux associations et fondations depuis 2009, issue du règlement comptable 2008-12 du 7 juin 2008, et de subdiviser le CER en deux documents distincts : l'un consacré à la générosité publique et l'autre à l'activité mutualiste. L'objectif de cette disposition était de « *rendre [l'OMPNAssistance] comparable aux autres entités faisant appel à la générosité publique* ». C'est sur ce fondement que le conseil d'administration a approuvé à l'unanimité les règles de répartition des activités mutualistes et de générosité publique et les comptes annuels 2011.

⁹ La loi du 7 août 1991 impose aux organismes faisant appel à la générosité publique de tenir un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses.

¹⁰ Règlement n°2008-12 du 7 mai 2008 afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations modifiant le règlement n°99-01 du comité de la réglementation comptable homologué par l'arrêté du 11 décembre 2008.

¹¹ Arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant appel à la générosité publique.

L'assemblée générale approuve depuis lors des comptes annuels comprenant trois CER : un pour la générosité publique, un pour l'activité mutualiste, un pour l'ensemble des activités d'OMPNA-assistance (total des activités mutualiste et générosité publique).

2 - Des améliorations encore possibles dans la présentation du CER

Les CER publiés à partir de 2011 identifient les ressources collectées auprès du public et les emplois qu'elles financent et indiquent le solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en cours d'exercice. Ils permettent donc le respect des prescriptions de 1993.

La présentation dissociée en trois CER est motivée par la volonté de rendre compte de l'emploi spécifique des ressources des adhérents et des donateurs. Alors que les ressources issues de la générosité publique financent les actions envers les orphelins des adhérents, les ressources mutualistes couvrent toutes les activités réalisées au profit des adhérents et de leurs ayants droits non orphelins.

Si la mutuelle se réclame de la présentation définie par l'arrêté du 11 décembre 2008, la déclinaison des emplois et des ressources en trois CER ne correspond pas au tableau normé en quatre colonnes, prévu par ce texte. Ce faisant, elle affaiblit la lisibilité de l'ensemble : en effet, un tel tableau permet d'accéder directement et simultanément aux informations sur l'emploi de l'ensemble des ressources, d'une part, des seules ressources collectées auprès du public, d'autre part, contrairement aux trois CER qui nécessitent de reconstituer l'information utile.

Le choix qui a été fait s'explique par le statut mutualiste de l'OMPNA-assistance : une présentation globalisée sur le modèle du règlement comptable de 2008 est apparue inadaptée car elle n'aurait pas permis de rendre compte de l'emploi des fonds mutualistes.

3 - La certification des comptes annuels

La loi n° 97-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat dispose dans son article 4 que « tout organisme bénéficiaire de dons de personnes physiques ou morales ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal, doit assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de ces dons par tous moyens et la certification de ses comptes annuels au-dessus d'un montant de 153 000 € de dons ».

Pour les quatre exercices contrôlés, les comptes ont été certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes. Le rapport du commissaire aux comptes, les comptes annuels et l'annexe pour l'exercice 2012 sont publiés sur le site internet du Journal officiel pour les comptes des associations et des fondations.

L'article 4 de la loi du 7 août 1991 modifiée¹², dispose que : « Lorsque ces organismes (qui font appel à la générosité publique) 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 au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration. » Ainsi pour les associations et les fondations, le CER est un des éléments de l'annexe des comptes annuels certifié par le commissaire aux comptes.

Une telle disposition n'existe pas pour les mutuelles. Cependant, la mutuelle s'est alignée sur cette réglementation pour les quatre exercices contrôlés et a intégré le CER et la note relative à son élaboration dans les comptes annuels.

B - Des améliorations nécessaires dans la construction du CER

La méthode d'établissement du CER d'OMPNA-assistance est présentée dans une note à l'appui des tableaux du CER dans les comptes annuels, conformément aux prescriptions de l'arrêté de 1993. Cette note fait partie des documents préparatoires des conseils d'administration et de l'assemblée générale pour l'approbation des comptes annuels.

Dans le cas particulier d'OMPNA-assistance, son appartenance à la sphère Orphéopolis nécessite un certain nombre d'opérations préalables afin d'isoler ses charges et ses produits.

1 - Les opérations préalables à l'établissement des CER

La comptabilité de chaque entité d'Orphéopolis est tenue de manière séparée. Cependant, l'imbrication des structures engendre un certain nombre de mouvements financiers entre elles.

Les opérations préalables à l'établissement des CER consistent à affecter les charges et les produits entre les trois entités OMPNA-assistance, OMPNA-prévoyance et les Œuvres d'Orphéopolis, conformément aux baux et aux conventions de gestion qui lient les trois organismes.

Plusieurs conventions ont été passées par l'administrateur provisoire nommé par l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles à compter du 8 juin 2006. Les autres ont été conclues entre les présidents de chaque entité, qui sont une même personne physique. Ces conventions sont suivies par le commissaire aux comptes au titre des conventions réglementées.

¹² Modifiée par l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incomptant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels. En raison de la place d'OMPNA-assistance au sein du « groupement de fait » qu'elle constitue avec OMPNA-prévoyance et les Œuvres d'Orphéopolis, et de sa structure mutualiste, les opérations de construction du CER « générosité publique » nécessitent la réalisation au préalable de diverses opérations.

Les baux ont été examinés et n'appellent pas d'observations.

Une convention de mise à disposition de moyens matériels et de personnel a été signée entre l'OMPNI-prévoyance et l'OMPNI-assistance le 1^{er} mars 2007, régularisant la situation créée au moment de la scission de 2002. Elle prévoit depuis le début le rattachement direct des charges de gestion des différents villages à l'OMPNI-assistance. Elle a sensiblement évolué en se complexifiant dans le temps par la signature d'un premier avenant, le 14 mai 2009, puis d'un second, le 21 novembre 2013, à effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013.

Une convention de mise à disposition de moyens et de personnel entre l'OMPNI-assistance et les œuvres de l'OMPNI a été signée le 26 novembre 2009, elle a pris effet à compter du 1^{er} janvier 2009 pour une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction. Elle a fait l'objet d'un avenant, signé le 21 novembre 2013.

Le principe directeur des derniers avenants est la mise en évidence d'un groupement de fait entre les trois entités, afin d'exonérer de TVA leurs relations internes. Pour ce faire, chaque avenant identifie la quotité d'activité mise à disposition de l'ensemble par chacune des structures pour les différentes fonctions concernées (communication, secrétariat général, direction, élus, informatique, services généraux, services adhérents, comptabilité), puis répartit ces moyens entre les membres.

Si cette procédure est relativement simple pour quelques fonctions comme la comptabilité ou la communication, dont les moyens mis à disposition sont identifiés comme portés par la seule mutuelle OMPNI-assistance, il se complique pour d'autres où les moyens mis à disposition sont identifiés sous forme de ratios de dépenses : par exemple, pour le secrétariat général, les moyens mis à disposition du groupement sont constitués de 65,6 % des charges salariales activités communes de l'OMPNI-assistance, 30 % des charges salariales spécifiques OMPNI-assistance engagées par l'OMPNI-assistance, 100 % de la totalité des autres charges OMPNI-assistance engagées par l'OMPNI-assistance, et 95,6 % des charges diverses communes du secrétariat général engagées par l'OMPNI-assistance ; les montants afférents sont ensuite répartis entre les deux mutuelles à 50 % pour les charges salariales activités communes, à 100 % pour l'OMPNI-assistance pour les charges qui lui sont spécifiques, de même que pour ses autres charges, 65,69 % pour l'OMPNI-assistance pour les charges diverses communes du secrétariat général, et le reste pour l'OMPNI-prévoyance.

Ce procédé rend inintelligibles les modalités de répartition de l'activité au seul vu de la convention. La difficulté vient notamment de ce que le groupement recouvre trois entités, alors que les conventions sont restées bilatérales (OMPNI-assistance et OMPNI-prévoyance, OMPNI-assistance et les œuvres et l'OMPNI-prévoyance et les œuvres). Elle résulte également de la segmentation des personnels au sein d'une même entité entre agents affectés spécifiquement à l'activité de l'entité et agents dont l'activité est commune à plusieurs structures.

Le président de l'OMPN-assistance a manifesté l'intention, à l'issue du contrôle de la Cour, de proposer le regroupement en une convention unique tripartite des diverses conventions, lors d'un prochain conseil d'administration.

L'examen des tableaux de récolement établis par le directeur d'OMPNA-assistance et le directeur financier a permis de vérifier que les montants figurant dans le CER de l'OMPNA-assistance étaient conformes aux conventions passées et que les évolutions dans la répartition des coûts n'ont pas conduit à « charger » la mutuelle faisant appel à la générosité publique : la refacturation de l'OMPNA-prévoyance à l'encontre de l'OMPNA-assistance a sensiblement diminué entre 2010 et 2013 (- 11,2 % pour les frais divers, - 19,0 % pour les frais de personnel, soit une baisse générale de -14,7 %).

2 - La répartition des charges et produits au sein d'OMPNA-A

a) Entre CER générosité publique et CER mutualiste

La deuxième opération de construction du « CER générosité publique » consiste à isoler les emplois et les ressources liés à l'activité mutualiste de ceux qui relèvent de la générosité publique, afin d'élaborer deux CER distincts. Le principe de répartition est le statut du bénéficiaire : lorsque celui-ci est orphelin d'un adhérent ou de son conjoint, la dépense est inscrite en générosité publique ; lorsqu'il n'est pas orphelin, l'emploi est affecté au CER mutualiste.

Cette répartition est effectuée conformément au principe édicté. Une seule entorse, mineure, a été mise à jour : lorsque des enfants non-orphelins sont accueillis dans les villages d'enfants, seuls les frais variables afférents sont imputés sur le compte mutualiste, non les coûts complets. Ce mécanisme fait peser sur les ressources issues de la générosité publique une part des activités mutualistes. Orphéopolis justifie ce mode de calcul par l'existence de frais fixes et de personnel qui auraient été supportés même en l'absence d'enfants non orphelins. Cet argument n'est valable que sur le court terme, l'offre de places ayant vocation, dans une perspective plus stratégique, à être calée sur la demande prévisible. Une solution simple permettrait d'imputer la totalité des charges afférentes à la prise en charge des non orphelins : le calcul d'un prix de journée, tel qu'il est établi dans les établissements sociaux et médico-sociaux, pourrait être opposable aux adhérents, mais également au ministère de l'Intérieur pour l'accueil d'orphelins d'agents non adhérents. Le président de l'OMPNA-assistance a indiqué que ce point sera soumis pour étude au conseil d'administration dans les prochains mois.

Les ressources de chaque CER sont imputées selon qu'elles proviennent des adhérents ou des donateurs, enregistrés sur deux fichiers distincts.

Les règles établies par l'organisme, notamment pour les legs et les produits financiers, permettent de garantir qu'aucune des ressources enregistrées dans le CER « des activités mutualistes » n'aurait dû être enregistrée en ressource de la générosité publique.

b) Affectation des produits et des charges entre les rubriques de CER lié à la générosité publique

L'examen de l'affectation des produits dans les différentes rubriques des ressources du CER n'appelle pas d'observation, à l'exception des produits financiers.

Les produits financiers correspondent au placement des réserves des ressources de la générosité publique. Comme la Cour l'a déjà recommandé pour les produits financiers réalisés à partir de fonds collectés de façon exceptionnelle et comme le prévoit l'arrêté de 1993, les produits financiers classés en autre produits devraient être reclassés dans le CER en « *autres produits liés à l'appel à la générosité publique* ».

Le président de l'OMPNA-assistance a manifesté l'intention, dès le CER 2014, d'inscrire les produits financiers sur la ligne « autres produits de la générosité publique », et d'ajouter le montant total de ces produits des exercices 2011 à 2013 (1 351 500,40 €) au total du report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice.

L'affectation des charges dans les rubriques d'emploi du CER lié à la générosité publique est réalisée à partir de la comptabilité analytique.

Les contrôles sur pièces, par sondage, ont été menés en matière de dépenses. La seule observation concerne le rattachement global des charges relatives aux villages d'enfants en mission sociale, qui ne permet pas de distinguer entre les dépenses liées à la réalisation effective de la mission sociale et celles qui relèvent de la gestion et de l'organisation des structures, et qui sont susceptibles d'être rattachées aux frais de fonctionnement. L'exemple le plus typique est celui des postes de comptable (2 ETP pour les trois villages) : selon que les agents sont positionnés localement ou au niveau central, les charges correspondantes sont affectées en missions sociales ou en frais de fonctionnement. Un autre exemple plus anecdotique est fourni par le paiement d'une amende pour vitesse excessive liée à la conduite d'un véhicule de fonction (cf. contrôle URSSAF) et qui relève, par l'application de cette règle, des missions sociales de l'OMPNA-assistance.

Ces problèmes d'imputation sont rencontrés par tous les organismes faisant appel à la générosité publique. L'arrêté de 1993 ne donne pas de définition des missions sociales, et le règlement 2008-12, en indiquant que les coûts qui peuvent être rattachés aux missions sociales « *sont ceux qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée* », ne permet pas de donner une définition suffisamment claire des charges à rattacher. Toutefois, le rattachement global ne biaise pas significativement la présentation de l'emploi des ressources, les points litigieux étant mineurs. Aucune irrégularité n'a été relevée.

c) L'identification des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées

Plusieurs remarques peuvent être formulées :

Le règlement 2008-12 prévoit des dispositions transitoires lors du premier exercice d'application du règlement pour la détermination au début de l'exercice du solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées. Une méthode consiste à reconstituer, à partir de l'historique des opérations, le montant de ce solde et, quand ce n'est pas possible, une reconstitution au moyen d'une méthode forfaitaire est autorisée. Orphéopolis précise que les immobilisations financées par les ressources issues de la générosité publique correspondent aux trois villages d'enfants. Le détail des calculs est inscrit dans les fichiers informatiques d'élaboration du CER et s'appuient sur la méthode historique

précitée. Dans la mesure où ces informations existent, il est regrettable qu'elles ne figurent pas dans l'annexe du compte d'emploi des ressources¹³.

L'arrêté de 1993 dispose que le compte d'emploi des ressources comprend une annexe « présentant les modalités de répartition du financement des emplois entre les ressources collectées auprès du public et les autres produits de l'organisme (...). Cette annexe n'est pas établie.

Les emplois du CER atteignent des montants inférieurs aux ressources de la générosité publique. Pour calculer le report des ressources de générosité publique collectées et non utilisées durant l'exercice, la mutuelle défalque le total des emplois de ces ressources. Or, la mutuelle dispose de subventions (en particulier 100 000 € annuels du ministère de l'intérieur), et les règles relatives aux subventions prévoient que celles-ci sont consommées au cours de l'année. Les emplois correspondants ne doivent donc pas être pris en compte dans le calcul du report des ressources issues de la générosité publique. En procédant de la sorte, la mutuelle minore, année après année, les reports des ressources de générosité publique collectées et non utilisées.

La mutuelle dispose d'autres ressources, classées en fonds privés. Dès lors que la mutuelle a fait le choix, en pratique, de couvrir la totalité de ses emplois par les ressources de la générosité publique, ces autres ressources alimentent les réserves de l'organisme.

Il convient donc de revoir les montants reportés, afin de se conformer aux règles d'utilisation des subventions, et de présenter en annexe les modalités d'affectation des autres ressources au financement des emplois, conformément aux prescriptions de l'arrêté de 1993. Le président de l'OMPNA-assistance a manifesté l'intention, à l'issue du contrôle, de rectifier, dès le CER 2014, le calcul du report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice et à présenter l'annexe prévue par la réglementation.

3 - La répartition des emplois par exercice

Un changement de méthode dans la présentation du CER a été opéré entre 2010 et 2011. La comparaison des principaux postes du CER est donc faite entre 2011 et 2013.

Entre 2011 et 2013, les reports de ressources non utilisées sur l'exercice décroissent (3,494 M€ à 0,633 M€), mais il convient de noter que l'année 2011 a enregistré un legs exceptionnel.

Le montant inscrit en missions sociales est en légère augmentation (+ 3,0 %, soit 10,046 M€ en 2011, 10 349 M€ en 2013), malgré la diminution des ressources (- 21 % au cours de la période). Les frais de recherche de fonds diminuent de 39%. Les frais de fonctionnement augmentent de 6 %.

L'emploi des ressources a connu des modifications substantielles : la part des missions sociales a fortement cru (de 53 à 69 %), par la diminution concomitante des frais de recherche de fonds et surtout un emploi plus important des ressources collectées.

¹³ Le CER 2011, première présentation conforme à l'arrêté de 2008.

Depuis le CER 2011, la mutuelle fait apparaître le solde des ressources de la générosité publique non utilisées et placées en réserve : 25,009 M€ en 2010, 30,758 M€ en 2013. Compte tenu de l'importance des sommes en cause (plus de deux fois le montant des emplois), il aurait été plus transparent de mentionner dans la note de présentation du CER la destination de ces réserves et leur utilisation envisagée.

Le projet d'avenir prévoit la création de lieux d'accueil pour les étudiants qui devraient être financés par ces réserves : 9 M€ seraient affectés à l'augmentation de l'offre d'accueil pour les orphelins étudiants, par la création de 6 lieux d'accueil de douze places chacun, pour un coût unitaire de 1,5 M€¹⁴. Alors que ce plan a été présenté à l'assemblée générale de 2013, les aléas de la conduite de projet n'ont pas permis d'assurer le démarrage de l'opération.

Le président de l'OMPNA-assistance a précisé, de surcroît, qu'une politique de modération de la collecte a été engagée depuis 2011, « dans le but d'être ponctuellement déficitaire et de résorber progressivement ces fonds en attente d'utilisation », mais cet objectif n'a pas pu être atteint en raison de legs importants. La Cour recommande de mieux adapter les ressources aux besoins de financement des activités.

C - Une communication financière transparente

La communication financière destinée aux donateurs est diffusée par le magazine « Serment de cœur ». L'ensemble des informations est également disponible sur le site internet d'Orphéopolis. Chaque année, le magazine de septembre comprend un supplément qui rend compte au donateur de l'emploi des ressources de la générosité publique. Le CER « générosité publique » y est entièrement reproduit. Le lecteur est informé qu'un autre CER est établi concernant les activités mutualistes.

Les ratios présentés sous forme de diagramme et les chiffres commentés correspondent aux chiffres du CER. Pour chacun des exercices contrôlés, Orphéopolis mentionne dans sa communication financière son niveau de réserve et l'utilisation envisagée.

Une indication des montants globaux d'activité (générosité publique et activité mutualiste), permettant aux donateurs de mieux comprendre le fonctionnement de l'organisme, augmenterait la transparence de la communication financière de la mutuelle. La mutuelle a manifesté l'intention de le faire dès la diffusion des comptes 2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les obligations réglementaires imparties par l'appel à dons sont globalement respectées mais des progrès sont nécessaires sur la clarté des déclarations de campagne et surtout sur la présentation du compte d'emploi des ressources.

¹⁴ Procès-verbal du conseil d'administration des 10 et 11 mai 2012.

Même si l'établissement de celui-ci se rapproche des exigences réglementaires les plus récentes, sans que la mutuelle y soit assujettie, une réserve doit être émise sur le traitement des produits financiers découlant du placement des ressources collectées ainsi que sur le calcul du report des ressources de la générosité publique en début d'exercice.

La Cour formule la recommandation suivante :

Retraiter les produits financiers classés en autre produits pour les imputer en « autres produits liés à l'appel à la générosité publique » ; calculer les reports de ressources collectées auprès du public sans tenir compte des emplois financés par subvention.

Chapitre III

La collecte des ressources auprès du public

I - Évolution de la collecte de dons et de sa rentabilité

La collecte de dons est organisée avec l'aide d'une société choisie sur appel d'offres en 2009, et reconduite, après une nouvelle consultation, en 2012. La mission assurée par cette société consiste à conseiller et réaliser des actions de marketing. La réalisation matérielle des campagnes est partiellement sous-traitée par l'agence, notamment en ce qui concerne le routage et la fabrication. Les honoraires se sont élevés à 61 235 € en 2013, dont 54 538 €¹⁵ au titre de la mission de conseil. Ces rémunérations sont en baisse sensible depuis 2010 : la diminution enregistrée est de - 38 % au total (- 6 % pour les honoraires, - 83 % pour les autres dépenses rattachables).

Les plans de collecte sont élaborés à l'automne n-1 et sont validés par les conseils d'administration de novembre n-1.

Cinq types de campagne ont été menés au cours de la période : prospection, réactivation, anniversaire (du don), fidélisation, journal.

Les campagnes de prospection rapportent moins qu'elles ne coûtent en investissement. Le meilleur taux de couverture (c'est-à-dire le rapport entre montant collecté et investissement) est obtenu par les campagnes dites d'anniversaire, par lesquelles un donateur est contacté lors de l'anniversaire de son don pour l'inviter à renouveler cette opération. En 2013, des campagnes ont également été conduites dans la perspective des fêtes de début d'année, pour les vacances d'été, la rentrée scolaire et Noël.

Les états annuels du suivi de la collecte établis par Orphéopolis font apparaître les données suivantes :

¹⁵ Cf. documents « suivi budget ».

Tableau n° 3 : bilan des plans de collecte

	2010	2011	2012	2013
Nombre de messages	2 897 628	3 675 891	1 809 379	1 758 147
Rendement	5,5 %	4,8 %	8,0 %	7,9 %
Nombre de coupons	158 715	177 389	144 547	139 273
Don moyen	71,5	64,6	70,6	71,5
Total collecté (en euros)	11 347 620	11 466 528	10 209 432	9 951 470
Coût par message (en euro)	0,555	0,725	0,803	0,697
Investissement (en euro) ¹⁶	1 608 019	2 663 553	1 453 044	1 226 241
Marge nette (en euro)	9 739 601	8 802 974	8 756 388	8 725 229

Source : Cour des comptes d'après suivi des bilans Orphéopolis/Mediaprism

Les montants collectés sont en baisse sensible (- 12 % depuis 2010) : un décrochage est notamment intervenu en 2012 (- 11 %). Le montant moyen des dons apparaît inchangé (71,5 €), mais il a baissé de 5 % pour les campagnes de collecte annuelles, en passant de 46,7 € à 44,2 € entre 2010 et 2013.

Parallèlement, le nombre de messages envoyés a été fortement réduit (de moitié entre 2011¹⁷ et 2012 ; de 39 % entre 2010 et 2013), afin que le rendement, calculé comme le rapport entre le nombre de coupons retournés et celui des messages s'améliore (de 5,5 % à 7,9 % entre 2010 et 2013), ce qui montre un meilleur ciblage de la campagne. Le coût par message, après avoir augmenté sensiblement en 2011 et 2012, a baissé en 2013, la progression totale sur la période restant néanmoins élevée : + 26 %.

Compte tenu des évolutions divergentes mentionnées ci-dessus, l'investissement réalisé a diminué de 24 % au cours de la période. Un meilleur ciblage des messages de campagne a permis d'amortir la baisse des montants collectés : la marge nette n'a ainsi diminué que de 10 %.

II - Les campagnes d'appels à dons

La déclaration annuelle d'appel à dons recouvre plusieurs campagnes lancées au cours d'un même exercice (16 publipostages en 2013). Les envois se composent d'une lettre signée du président d'Orphéopolis, d'un bon à renvoyer avec le don, d'une enveloppe-retour préaffranchie et de divers documents. L'en-tête de la lettre et le bon à renvoyer comprennent le logo d'Orphéopolis, la mention « *Orphelinat mutualiste de la police nationale-assistance* », le rappel de la reconnaissance d'utilité publique et l'indication de sa forme juridique (« mutuelle du livre III »).

¹⁶ L'investissement est calculé par le service donateur : il correspond aux coûts de fabrication, de routage et d'affranchissement.

¹⁷ En 2011, Orphéopolis a effectué deux campagnes de prospection supplémentaires afin de renouveler la constitution de sa base donneur.

Le bon à renvoyer et le site internet mentionnent que le don à Orphéopolis bénéficie d'une déduction fiscale de 66 % dans la limite de 20 % des revenus.

A - Certains appels à dons visent artificiellement une seule mission

L'appel à dons porte généralement sur l'ensemble des missions sociales de l'organisme, à l'exception de deux messages de fidélisation : celui contenu dans le Serment de cœur mars 2013 : le message apparaît ciblé sur l'activité des colonies ; celui d'août 2013 : le message porte sur les aides liées à la scolarité et aux études.

La précision de ces messages ne semble pas en adéquation avec la pratique de l'organisme, dès lors que celui-ci considère ne pas recevoir de dons affectés et n'effectue pas de suivi en fonds dédiés des dons non dépensés sur l'exercice pour la mission ciblée.

Une formulation moins spécifique de l'emploi des dons sur le bulletin de souscription serait plus conforme à l'affectation générale des dons. La mutuelle a manifesté l'intention d'améliorer la formulation des appels à dons en insérant une précision sur le principe de mutualisation des fonds collectés.

B - Des précisions à apporter sur la notion de bénéficiaires

Certains messages diffusés laissent croire que les enfants bénéficiaires sont devenus orphelins suite au décès d'un policier, en renvoyant implicitement à la notion de dangerosité de cette profession. Les messages de prospection et de réactivation d'avril 2013 emploient même le terme de don civique. Or, la cause du décès peut être étrangère à toute exposition au danger : elle peut relever de la maladie ou de l'accident et n'avoir aucune dimension professionnelle.

Il n'apparaît pas, dans la diffusion des messages, que le décès qui a occasionné l'intervention d'Orphéopolis peut ne pas être celui d'un policier, mais de son conjoint. La condition d'orphelin est reconnue à tout enfant d'adhérent au décès d'un de ses parents, même si le défunt n'est pas policier (au 31 décembre 2013, 4 136 orphelins sont soutenus, dont 2 964 en raison du décès du parent policier, et 1 172 en raison du décès du conjoint du parent policier).

La mutuelle envisage de préciser, sur la lettre d'appel à dons et sur le document support du bon de soutien, la notion d'orphelin et d'être plus claire sur les causes possibles du décès pris en compte.

La Cour estime, de surcroît, que le donateur n'est pas mis en mesure de comprendre, à la lecture des appels à dons, que seuls les orphelins d'adhérents¹⁸ bénéficient des actions financées par la générosité publique. L'organisme précise qu'il rappellera le statut juridique de la mutuelle sur le bon de soutien.

¹⁸ Y compris les adhésions du représentant légal à l'issue du décès du parent policier.

C - La mention contestable du droit ouvert à la réduction fiscale sur les dons

Dans le domaine de l'appel à la générosité publique, l'OMPNA-assistance apparaît comme un organisme atypique dans la mesure où il s'agit d'une mutuelle. Ce statut pose problème au regard de l'application de l'article 200 du code général des impôts, qui accorde des réductions d'impôts sur le revenu aux donateurs. Les messages d'appels à dons apparaissent contestables, même si la conformité des activités aux objectifs mentionnés dans les appels à dons ne s'en trouve pas affectée.

L'OMPNA-assistance peut, en tant que mutuelle - personne morale de droit privé à but non lucratif (article L.111-1 du code de la mutualité) - recevoir des legs et donations à titre gratuit.

Le bénéfice de la réduction d'impôts rencontre, en revanche, une difficulté. En effet, la mutuelle OMPNA-assistance n'est, par définition, ni une fondation ni une association reconnues d'intérêt public, dont les dons bénéficient systématiquement de cette réduction au titre de l'alinéa 1-a de l'article 200 du code des impôts¹⁹. Elle relève de l'alinéa 1-b du même article et doit donc présenter un intérêt général.

Or, comme l'a rappelé le rapport de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales liées aux dons et libéralités (2011), cette notion, définie par la jurisprudence, renvoie à trois critères : « *La notion d'intérêt général implique que l'activité de l'organisme ne soit pas lucrative, que sa gestion soit désintéressée et qu'il ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes* ».

Si la gestion désintéressée et l'activité non lucrative de l'OMPNA-assistance ne sont pas en cause, en revanche la condition consistant à ne pas réservier son action à un cercle restreint de personnes est plus problématique, s'agissant d'une mutuelle dont l'objet même est précisément de servir des prestations à ses adhérents (article L 111-1 du code de la mutualité).

Conscients de cette difficulté, les responsables de l'OMPNA-assistance ont demandé deux rescrits fiscaux en 1999 et 2005. Les réponses apportées par l'administration fiscale ont été à chaque fois négatives. La deuxième réponse de la DLF, celle du 11 avril 2006, a souligné que les catégories de bénéficiaires de l'OMPNA-assistance caractérisent un fonctionnement au profit d'un cercle restreint de personnes. Selon l'administration fiscale, qui s'appuie sur la jurisprudence du Conseil d'État, l'OMPNA-assistance ne pouvait donc prétendre au caractère d'intérêt général, et les dons qui lui sont adressés ne pouvaient donc pas bénéficier de la réduction fiscale accordée au titre de l'article 200 du code général des impôts.

Nonobstant, OMPNA a continué d'émettre des reçus fiscaux en faveur de ses donateurs. En effet, ses dirigeants soulignent qu'à travers ses rescrits, la DLF de dit pas le droit mais donne des avis. Ils ont considéré que le premier rescrit, intervenu avant la partition en deux mutuelles, était obsolète. Ils indiquent avoir tenté de tenir compte du second en faisant évoluer leur fonctionnement et leurs statuts, appuyés par le cabinet conseil Fidal.

¹⁹ Ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements.

Les efforts de la mutuelle ont porté sur l’élargissement de ses bénéficiaires, de sorte à dépasser la notion de cercle restreint.

La convention de moyens et de prestations²⁰, signée en 2013 avec le ministère de l’intérieur, prévoit que celui-ci peut confier à l’OMPNA-assistance des orphelins d’agents non adhérents de la mutuelle. Il convient de souligner, cependant, que le ministère de l’intérieur doit apporter une contribution financière en contrepartie de ces prises en charge d’orphelins de non adhérents. Si le versement d’une contribution du ministère peut apparaître comme une rétribution d’une mission de service public, le caractère restreint de son application aux seuls cas non couverts par la générosité publique affaiblit, paradoxalement, la notion d’intérêt général de l’activité à l’égard des orphelins d’adhérents.

Par ailleurs, les prestations ainsi étendues restent destinées aux agents du ministère de l’intérieur, et, en pratique, aux policiers, ce qui confirme leur réservation à une profession spécifique, et donc à un cercle restreint de personnes.

Enfin, ces prises en charge supposaient la passation d’une convention spécifique avec le ministère de l’intérieur. Or, aucun document de cette nature n’a été signé, et aucun remboursement n’a été perçu du ministère à ce titre²¹. L’activité de la mutuelle au profit d’orphelins de non adhérents est donc inexistante.

Par ailleurs, l’OMPNA-assistance a procédé à la modification de ses statuts et décidé d’introduire une adhésion « post-décès » permettant d’inclure, parmi les ayants droit, les orphelins de policiers qui n’étaient pas membres de la mutuelle avant leur décès, mais dont le représentant légal restant choisirait d’adhérer dans l’année suivant le décès du parent policier. Un nouveau groupe a été introduit à cet effet parmi les catégories de membres participants : « Le représentant légal des enfants ayant perdu leur père ou leur mère qui, au jour de leur décès, n’était pas membre participant et exerçait comme :

- fonctionnaire du ministère de l’Intérieur rattaché à la direction générale de la police nationale ou à la préfecture de la police de Paris.
- Ou comme policier municipal.

L’adhésion, sans condition d’âge, du représentant légal doit obligatoirement avoir lieu dans les douze mois qui suivent le décès ».

L’élargissement des bénéficiaires par la faculté d’une adhésion « post mortem » renvoie, cependant, une fois de plus, à la notion d’adhérent et la définition des bénéficiaires aux enfants de policiers.

²⁰ Elle « fixe un partenariat lié [...] à l’accueil, en tant que de besoin, d’enfants orphelins issus de familles non adhérentes de la mutuelle, dont l’un des parents est agent du ministère de l’Intérieur dans les villages d’enfants gérés par la mutuelle ».

²¹ Le tableau de bord 2013-2012 tenu par le directeur général fait mention d’un orphelin accueilli dans un village et relevant d’une orientation du ministère de l’intérieur. La mutuelle explique cette situation par le fait que ce jeune a été rattaché à la convention sur sa seule proposition : elle ne correspond donc pas aux conditions établies par la convention de moyens et de partenariat.

Les observations provisoires émises par la Cour ont été adressées à la direction générale des finances publiques (DGFiP). La réponse donnée en son nom par la directrice de la législation fiscale (DLF) est sans ambiguïté : elle considère que « les évolutions signalées [...] n'apparaissent pas suffisantes pour permettre à la mutuelle OMPN-a Orphéopolis d'émettre un reçu fiscal ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt ».

Elle rappelle la jurisprudence récente du Conseil d'État (CE, n° 287949 du 7 février 2007 et CE, n° 329945 du 16 mars 2011) et souligne que « dès lors qu'un organisme fonctionne au profit d'un cercle restreint de personnes, adhérentes ou non, il ne peut être qualifié d'intérêt général : il poursuit des buts particuliers, intéressant un groupe particulier et individualisable, membre ou non de l'organisme. Si de tels buts peuvent être dignes d'intérêt, ils n'entrent pas dans les prévisions du législateur qui a instauré un avantage fiscal uniquement pour des actions destinées à la collectivité dans son ensemble. [...]. Cette notion, en effet, répond à l'idée que le financement par l'impôt d'initiatives privées doit être profitable à toutes les personnes ayant un intérêt objectif à user des services offerts par l'organisme qui les propose ».

Elle conclut que « les mutuelles relevant du code de la mutualité ne peuvent fournir, conformément à leurs statuts et aux dispositions du code de la mutualité²², des prestations qu'à leurs membres, souvent définis par référence à leur appartenance à une profession déterminées » et donc que leur action ne relève pas de l'intérêt général.

Dans l'intervalle, la présentation d'un amendement²³ à la loi pour la croissance et l'activité²⁴ a souligné la position délicate de la mutuelle, explicitement nommée dans l'exposé des motifs, au regard de la réglementation fiscale. Ce texte visait à retirer le critère de cercle restreint de personnes de l'appréciation de la notion d'intérêt général. Adopté en commission spéciale²⁵, cet amendement d'origine parlementaire a été finalement retiré²⁶, à la demande du Gouvernement, au motif que « cet article permettrait à des particuliers de s'organiser entre eux pour échapper à l'impôt de manière relativement massive ». Le ministre de l'économie a proposé, en contrepartie, la constitution d'une mission à ce sujet qui doit remettre des propositions d'ici l'été.

Les messages d'appels à dons délivrés par OMPN-a, mentionnant le droit à réduction fiscale, malgré les avis contraires répétés de l'administration fiscale apparaissent ainsi contestables, même si la conformité des activités aux objectifs mentionnés dans les appels à dons ne s'en trouve pas affectée actuellement.

Dans l'hypothèse où l'irrégularité des émissions de reçus fiscaux serait constatée par l'administration fiscale et que l'amende afférente serait appliquée à l'organisme, la conformité de l'emploi des ressources pourrait être affectée. En effet, l'article 1740 A du code général des impôts dispose que : « La délivrance irrégulière de documents, tels que certificats, reçus, états, factures ou attestations, permettant à un contribuable d'obtenir une déduction du revenu ou du bénéfice imposables, un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt, entraîne l'application d'une

²² Article L.111-1.

²³ Amendement du 8 janvier 2015.

²⁴ Projet de loi présenté le 10 décembre 2014.

²⁵ Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité.

²⁶ Assemblée nationale, séance du 9 février 2015.

amende égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur ces documents ou, à défaut d'une telle mention, d'une amende égale au montant de la déduction, du crédit ou de la réduction d'impôt indûment obtenu ».

Les reçus fiscaux émis pour le compte d'OMPNA sont établis sur la base du modèle officiel, proposé par l'arrêté du 26 juin 2008²⁷. Ces reçus ne mentionnent que le montant du don effectué. Si l'on retient les exercices 2010 à 2013, il convient de rappeler que le montant des dons s'est élevé à 42,95 M€, déterminant une réduction fiscale théorique de 28,349 M€ (soit 66 % de 42,95 M€).

Les comptes de la mutuelle encourrent donc un risque fiscal important. L'emploi des montants collectés pour le paiement d'une amende ne pourrait pas être jugé conforme aux objectifs des appels à dons.

La Cour recommande, au vu de la position de l'administration fiscale, de l'état actuel du droit et du risque fiscal encouru, qu'OMPNA-assistance ne fasse plus mention, dans aucun de ses supports d'appel à don, de la possibilité d'une réduction fiscale sur les dons effectués en sa faveur.

III - La collecte de dons et legs

A - Un circuit d'enregistrement des dons perfectible

1 - L'encaissement des dons

L'utilisation des supports de campagne destinés à accompagner le don entraîne la réception des courriers directement chez la société prestataire d'Orphéopolis, qui gère le traitement des dons et le fichier des donateurs de la mutuelle.

La société est dotée de machines traitant l'ouverture de courriers selon un mode industriel. C'est cette entreprise qui enregistre les dons sur le fichier des donateurs. Elle remet en banque les chèques sur un compte dédié. Le service comptabilité d'Orphéopolis procède aux rapprochements entre les remises en banque du prestataire et les relevés de comptes bancaires. Par ailleurs, le prestataire encaisse les dons en numéraire et fait un virement mensuel au compte d'Orphéopolis. Il procède enfin à une extraction du fichier tous les mardis, de sorte à éditer la liste des reçus fiscaux à adresser en retour.

Il peut également arriver que des dons parviennent directement au siège d'Orphéopolis. Tous les courriers sont ouverts à l'accueil, qui n'enregistre que les envois en recommandé. Les dons sont ensuite adressés au service donateurs. Le plus souvent, celui-ci les renvoie par coursier à Everal pour traitement. Lorsque les dons sont effectués en numéraire, le service donateur signe le cahier d'émargement tenu par l'accueil, émet un reçu sur un carnet à souches numéroté, et transmet le reçu et l'argent au service comptable qui l'enregistre sur un compte ouvert à la Poste. La réception des dons au siège, par une personne seule, n'apparaît pas assez encadrée. La mutuelle s'est engagée à mettre en place une procédure complémentaire pour assurer la traçabilité complète dès l'arrivée d'un don par courrier au siège social.

²⁷ Cerfa n° 11580*03.

Le siège ne prend en charge l'inscription des dons dans le fichier donateurs que pour ceux qui sont reçus par les délégués auprès des services de police²⁸ qui les envoient au siège, assortis de reçus issus de carnets à souches en triple exemplaire (un pour le donateur, un pour le délégué, un pour le siège). Ces dons ne sont pas rattachés à une campagne mais sont enregistrés sous un code spécifique. Ce procédé a concerné 808 dons pour un montant de 114 629 € en 2013. Orphéopolis a ouvert un compte à la Poste sur lequel les délégués peuvent déposer sans frais l'argent correspondant aux dons en numéraire puis procéder à des virements de compte à compte.

La réception directe de dons par les délégués constitue une faiblesse du dispositif de collecte. En effet, aucune règle n'encadre ce procédé qui reste sous la responsabilité personnelle et unique du délégué ou du correspondant. Les responsables d'Orphéopolis envisagent de proposer la modification de ce circuit, voire d'y renoncer si les évolutions proposées ne faisaient pas consensus. Il apparaît effectivement nécessaire, pour sécuriser les dons, de renoncer à cette procédure ou d'en préciser les modalités, de sorte à éviter la remise de dons à une personne isolée.

2 - La remise des reçus fiscaux

Les reçus fiscaux sont adressés aux donateurs par une société de routage, tous les mardis à partir des adresses extraites de la base des donateurs sur les remises en banque de la semaine précédente jusqu'au vendredi²⁹. Les bons à tirer sont personnalisés par type de donateurs : sont distingués les primo-donateurs, qui reçoivent un message particulier et un livret d'accueil, les premiers dons de l'année en cours, qui sont assortis de la carte annuelle de donateur, etc.

Des duplicitas des reçus fiscaux peuvent être édités à nouveau à la demande des donateurs. La mention figure dans le fichier donateurs, assortie de la date d'émission et du code de l'agent qui réalise l'opération, ce qui sécurise ces rééditions.

Le service donateurs dispose également d'un fond de page, en format papier, gardé dans une armoire du service. Ces documents sont destinés à permettre au service donateurs d'éditer en urgence des reçus fiscaux. Le numéro de reçu fiscal mentionné est copié à partir du fichier donateurs. L'édition de ce type de duplicita n'est pas mentionnée dans le fichier donateurs.

Ce procédé constitue une faille du dispositif. Aucune sécurité ne permet de réguler l'édition de ce type de document. Un test réalisé sur le dernier reçu fiscal édité selon cette modalité a permis de constater que le don était effectivement enregistré dans la base, mais que le numéro de reçu fiscal mentionné correspondait à un autre don, effectué par un autre particulier. Le nombre de ces documents émis par le service donateurs est certes très limité (9 pour l'année 2013) et les sommes concernées sont marginales, il convient néanmoins de remédier à l'absence de sécurisation du dispositif.

²⁸ Les délégués sont élus par les membres participants de la mutuelle, par section locale, pour une période de quatre ans (cf. statuts).

²⁹ Le fichier des reçus fiscaux du 24/06/2014 concernait ainsi les remises en banque du 14/06/2014 au 20/06/2014.

Par ailleurs, la comptabilité transmet la liste des chèques impayés au service donateurs, qui annule l'opération. Un courrier est alors adressé au donateur, indiquant que le chèque est impayé et le don annulé, et demandant « le retour du reçu fiscal afin de clôturer le dossier ». Toutefois, le renvoi des reçus fiscaux n'est pas contrôlé par le service donateurs. Cette procédure n'est pas satisfaisante. Il conviendrait de n'éditer le reçu fiscal qu'après s'être assuré de l'effectivité du don. La mutuelle a précisé que l'émission des reçus fiscaux serait désormais, à cette fin, différée de trois semaines.

B - Une affectation des legs à ajuster

1 - La gestion des legs

Depuis l'ordonnance n° 2005-804 du 18 juillet 2005³⁰ relative à diverses mesures de simplification en matière de sécurité sociale, l'autorisation préfectorale d'acceptation des legs en faveur des mutuelles a été supprimée³¹.

Le service legs est composé de trois personnes. Deux employées se partagent les dossiers (environ 200) selon une répartition alphabétique, mais avec une polyvalence des tâches (fiches de procédure, fiche synthétique par dossier, accès à l'ensemble des dossiers « papier » et à l'ensemble des dossiers dans le logiciel de gestion des legs). Le responsable du service se charge plus spécifiquement du développement des legs. Les animateurs et les délégués locaux participent à certaines rencontres avec des futurs testateurs, et peuvent remettre des dépliants d'information sur les legs.

La rubrique « frais d'appel et de traitement des dons » est stable depuis 2010. Elle comprend les charges du service legs : masse salariale (202 249 €) et divers frais (colloque des notaires, publication dans les revues juridiques, éditions de brochures...).

Le service est doté depuis 2011 d'un logiciel de gestion des legs et des donations (Maribel). Il permet de créer un dossier numéroté par legs ou donation qui contient l'historique du dossier. Les documents (testaments...) sont scannés et rattachés au dossier. Ce logiciel génère une fiche synthétique par dossier. L'intégralité des dossiers n'a pas encore été reprise dans le système informatisé. C'est pourquoi la mise en place depuis 2011 de ce nouveau logiciel n'a pas conduit le service à abandonner les documents et tableaux de suivis tenus antérieurement, ce qui conduit à suivre simultanément la mise à jour de plusieurs tableaux et fiches.

Aucune liaison directe n'est prévue avec la comptabilité, le module permettant un déversement direct n'ayant pas paru fiable. Selon le responsable du service, le rapprochement avec le service comptabilité est effectué en fin d'exercice. L'ajustement et le contrôle ne sont cependant pas matérialisés.

³⁰ L'article 14 de l'ordonnance abroge les trois derniers alinéas de l'article L.114-43 du code de la mutualité qui dispose que « les mutuelles et unions ainsi que les fédérations peuvent recevoir des dons et legs mobiliers et immobiliers ».

³¹ Un courrier de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales d'Ile-de-France en date du 15 décembre 2009, informe la mutuelle qu'elle n'a plus à solliciter l'autorisation de la préfecture pour accepter un legs ou une donation.

En 2013, 41 dossiers ont été ouverts : 7 étaient soldés en avril 2014 ; 4 dossiers n'avaient pas encore été présentés à cette date au conseil d'administration pour acceptation.

L'organisation et notamment la polyvalence instaurée dans le service permet une gestion diligente des legs reçus. La rationalisation des outils de gestion est cependant à poursuivre afin d'éviter le suivi des legs dans plusieurs bases. Les rapprochements effectués avec le service comptabilité doivent être formalisés.

2 - La réalisation des legs dans le respect de la volonté du testateur

Le conseil d'administration des 21 et 22 novembre 2012 a accepté la mise en location saisonnière de biens immobiliers légués³². Selon le document préparatoire du conseil d'administration « dans le cadre de récents legs dont l'OMPN-assistance est bénéficiaire, notre mutuelle est aujourd'hui propriétaire de deux biens immobiliers l'un situé à Menton et l'autre à Six Fours Les Plages. Plutôt que de vendre ces biens, il est proposé au conseil d'administration de pouvoir en faire bénéficier des familles d'adhérents. Cette décision présente deux avantages : le premier est de renforcer l'offre loisirs existante, le second est ainsi d'accroître dans certains cas notre reconnaissance envers les généreux testateurs en conservant le patrimoine qui nous est légué et auxquels ils étaient attachés ».

Depuis, le conseil d'administration (mai 2013) est revenu sur sa première décision et a autorisé la vente de l'appartement de Menton.

Deux autres décisions de mise en location saisonnière ont été prises par le conseil d'administration du 15 mai 2013 : le conseil d'administration a décidé, à l'unanimité, en raison de l'absence d'offres d'acquisition, d'interrompre les opérations de vente de l'appartement situé au Lavandou³³ (83980), et de conserver également un appartement situé à St-Cyprien³⁴ (66750). Ces deux biens ont été mis « en location saisonnière à vocation sociale pour les adhérents de la mutuelle ».

³² 6^{ème} résolution.

³³ Bien estimé à 300 000 €.

³⁴ Bien estimé à 90 000 €.

Les décisions de mettre ces biens à disposition du service prestation ne respectent pas la volonté des testateurs. En effet, le legs a été fait en faveur des orphelins et non pour permettre d'offrir des prestations de location immobilière aux familles des adhérents. Dans le cas de l'appartement de Six-Fours-les-Plages³⁵, le respect de la volonté du testateur semble d'autant plus éloigné de la décision de mise en location saisonnière du bien que le testateur a expressément affecté son legs à la création d'une unité de vie.

Le président de l'OMPN-a a précisé au cours du contrôle qu'une proposition d'arrêt de cette orientation et de vente des biens concernés sera soumise au conseil d'administration.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La structuration des procédures permet d'assurer la sécurité de l'enregistrement des dons, sauf pour ce qui concerne les dons en nature adressés directement au siège ou reçus par les délégués ou correspondants locaux.

L'émission de reçus fiscaux est également sécurisée sauf pour ce qui concerne ceux réalisés en urgence – en petit nombre – directement par le siège ou encore ceux afférents à des impayés.

L'ambiguïté des messages d'appels à dons nuit à la transparence de l'action vis-à-vis des donateurs.

La volonté des testateurs n'est pas totalement respectée dans les deux cas où la mutuelle a fait le choix de conserver les appartements légués pour les incorporer dans son offre de loisirs à destination de ses adhérents.

La Cour émet donc deux réserves sur la conformité de l'activité aux objectifs présentés aux donateurs et recommande, d'une part, de mentionner explicitement que les bénéficiaires sont restreints aux seuls orphelins des adhérents de la mutuelle, que la cause du décès peut être ou non liée à l'exercice de la profession de policier et que le parent décédé peut être le policier ou son conjoint, d'autre part, d'affecter les biens immobiliers légués aux missions sociales financées par la générosité publique, lorsque cette volonté a été exprimée par les testateurs.

Enfin, le risque fiscal encouru par la mutuelle du fait de l'émission de reçus fiscaux amène la Cour à recommander l'arrêt de cette pratique.

³⁵ Le procès-verbal du conseil d'administration mentionne : « Madame X..., décédée le 11/02/2012, a institué l'OMPN-assistance légataire à titre particulier d'un bien immobilier à Six Fours les Plages pour aider à la création d'une nouvelle unité de vie. Un débat s'ensuit, des photos du bien sont montrées en séance. Il s'agit d'un studio bien situé. Une étude est à mener, le bien peut être vendu ou conservé pour augmenter l'offre loisirs à destination des adhérents. Le dossier sera représenté à un prochain Conseil ». Le conseil d'administration (23^{ème} résolution) a accepté le legs et noté son caractère affecté.

Chapitre IV

Les emplois : missions sociales et frais de fonctionnement

I - Les missions sociales

Conformément à la décision de l'assemblée générale de 2012 validant les comptes de 2011, les missions sociales ont été définies en trois points dans l'annexe au CER : les « autres actions sociales réalisées directement », qui correspondent aux actions en faveur du soutien aux familles et à l'offre de loisirs, les secours directs aux personnes (aides financières), et les villages d'enfants.

A - Le soutien aux familles et l'offre de loisirs

1 - Les animateurs

Au sein de la mutuelle, un service d'animation et d'accompagnement social est organisé sous la responsabilité du vice-président. Il est composé de 7 animateurs (un par région de défense qui constitue le cadre de l'action des services de police et d'Orphéopolis). Ces personnels sont issus des services du ministère de l'Intérieur, élus par les délégués des sections locales pour un mandat de 3 ans, et mis à disposition de la mutuelle dans le cadre de la convention précitée et d'une convention spécifique. Des animateurs interviennent également en outre-mer, mais ils ne sont pas mis à disposition de la mutuelle par le ministère de l'intérieur, et bénéficient seulement, le cas échéant, d'autorisations d'absences.

Le code de la mutualité prévoit, dans ses articles L. 114-24 et L. 114-26, les conditions dans lesquelles les administrateurs bénéficient du maintien de leur rémunération par leur employeur - privé ou public - pour l'exercice de leur fonction mutualiste. La convention de moyens et de partenariat signée entre l'OMPNA-assistance et le ministère de l'intérieur, représenté par le directeur des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) et le directeur des ressources humaines (DRH), le 23 mai 2013, est assortie d'une convention relative à la mise à disposition de personnels, de même durée que la convention-cadre.

En matière de moyens en personnel, la convention-cadre mentionne plusieurs modalités :

- elle fixe un plafond de 9 agents ETP pour les mises à disposition. Ces agents doivent exercer un mandat d'administrateur ou des missions de gestion d'activités ou de prestations sociales pour le compte de l'État. Une convention spécifique régit ces mises à disposition. Elles font obligatoirement l'objet d'un remboursement par l'OMPNA-assistance au ministère ;
- elle prévoit la possibilité de détachement pour des agents exerçant au sein de la mutuelle des fonctions reconnues d'intérêt général ou d'administrateur. Un détachement a été mis en place : il concerne le vice-président en charge de la coordination des actions sociales. L'arrêté du 12 février 2014 organise son détachement auprès de l'OMPNA-assistance pour la période allant du 13 juin 2013 au 19 juin 2015. La mutuelle a établi avec lui un contrat de travail à durée déterminée ;
- elle organise un régime d'autorisations spéciales d'absence pour participer à l'assemblée générale, au conseil d'administration ou aux différentes commissions de la mutuelle, en distinguant les agents relevant de la direction générale de la police nationale (DGP), pour lesquels les demandes sont instruites par le service compétent de l'administration centrale, et les agents relevant directement de la DRH, pour lesquels les demandes sont traitées directement par l'autorité d'emploi dont relève l'agent (administration centrale ou service déconcentré). La convention précise que ces autorisations d'absence peuvent être soumises à remboursement ;
- enfin, la convention précise les conditions de formation des administrateurs et délégués.

La convention spécifique à la mise à disposition des personnels est assortie de la liste nominative des agents concernés, des fiches de poste et de la masse salariale prévisionnelle pour 2013.

14 agents sont ainsi mis à disposition pour un total de 8,55 ETP. Les fonctions sont celles d'administrateurs, pour 7 d'entre eux et un total de 1,55 ETP, et d'animateurs, pour les 7 autres recouvrant 7 postes ETP. Parmi les administrateurs, le président occupe un poste à 0,6 ETP, le secrétaire général, à 0,5 ETP ; les autres sont mis à disposition pour 23,5 jours par an (soit 0,09 ETP). Il convient de noter, cependant, que le président et le secrétaire général bénéficient de temps complémentaire de mise à disposition au profit de l'OMPNA-prévoyance. La masse salariale prévisionnelle s'élevait à 553 248 € en 2013.

Dans la pratique, la mutuelle provisionne le montant des remboursements (sur le compte 681530) puis effectue le remboursement sur présentation du titre de recette, à partir d'une reprise sur provision (en 2013, elle a remboursé les montants dus au titre de l'année 2012). Si les remboursements n'ont quasiment pas été opérés en 2010 pour l'année 2009, depuis, ils sont réguliers. Les titres de recettes émis ne comprennent pas le remboursement des autorisations d'absence.

En 2013, les provisions constituées semblent disproportionnées par rapport aux paiements antérieurs. Les responsables expliquent cet écart par la prise en compte, dans la constitution de la provision, de la possibilité ouverte par la convention d'un remboursement des autorisations d'absences, que le ministère n'a pas exigé dans la pratique.

Les missions des animateurs sont les suivantes : suivre les bénéficiaires des prestations avec les délégués ou les membres correspondants ; assister les personnels concernés pour la constitution des dossiers d'aide en relation avec le siège et, si nécessaire, avec le service social du Ministère ; assurer l'animation des sections de sa région, auprès des délégués et des correspondants, et des adhérents, donateurs et testateurs de l'institution.

Parmi les tâches à accomplir, figurent des visites auprès des orphelins, veufs ou veuves ou adhérents demandeurs (8 par mois), la mise en place d'activités de loisirs (sorties sportives, culturelles ou ludiques), l'organisation de rencontres avec les instances locales du ministère de l'Intérieur mais également les services départementaux d'aide sociale ou les juges des enfants, etc.

En 2013, 804 familles ont été visitées par le réseau des animateurs dans le cadre du suivi social, selon le bulletin « spécial CER » de la publication Serment de Cœur.

Les visites de nature sociale font l'objet de comptes rendus, annexés à la demande de remboursement des frais de mission lorsque ceux-ci concernent cette facette d'activité.

Les frais de mission sont remboursés sur la base d'une procédure très structurée : demande d'ordre de mission, validation par le secrétaire général, production des factures afférentes. Les montants s'élevaient respectivement, en 2013, à 92 871,04 € pour les déplacements et 28 853,53 € pour les frais afférents. En effet, les régions sont vastes et certains animateurs domiciliés dans des endroits excentrés.

Dans les quelques dossiers qui ont été examinés, cette procédure a été respectée : les rapports sociaux sont effectivement produits en appui des factures afférentes à ces déplacements.

L'organisation de sorties relève de la même organisation et le contrôle a permis également de vérifier que, dans les cas qui ont été examinés, la procédure était respectée.

2 - Les sorties et les séjours de courte durée

Le conseil d'administration de l'OMPNA-assistance définit, dans le cadre du vote budgétaire du 4^{ème} trimestre, une enveloppe financière destinée à organiser des sorties ou des séjours de courtes durées (1 à 3 nuits) pour les bénéficiaires de ses actions.

Une fiche de procédure a été élaborée. Elle définit un montant maximal pour chaque sortie, en dehors de l'arbre de Noël, afin d'assurer une pluralité des sorties, mais également de préciser les conditions d'encadrement et les modalités de gestion interne de ces séjours : établissement d'un plan annuel de sorties, de demande préalable, de validation par le vice-président et le directeur des prestations, comptes rendus et justificatifs à produire.

L'examen de dossiers de liquidation comptable a permis de vérifier que les paiements s'appuient sur les justificatifs requis.

3 - Les séjours de vacances

Une personne est chargée d'organiser les prestations vacances pour les orphelins ayants droit des adhérents d'Orphéopolis. En 2013, 531 orphelins ont bénéficié de séjours de vacances. Les prestations sont également ouvertes aux enfants d'adhérents, moyennant une participation des familles calculées selon le quotient familial.

Les orphelins ayant perdu un seul parent ont droit à un séjour gratuit par an et un pré-acheminement gratuit (transfert entre le lieu de vie et le point de rencontre pour le transport collectif). Les orphelins ayant perdu leurs deux parents ont droit à deux séjours gratuits (+ pré-acheminement) par an. Les autres séjours sont facturés à 50 % de leur coût. Le pré-acheminement est organisé par les animateurs de région, le vice-président et le directeur des prestations assurant une permanence pour pallier les éventuels dysfonctionnements.

La mutuelle a renoncé depuis plusieurs années à entretenir les centres de vacances dont elle était propriétaire et contracte désormais avec des organisateurs de séjours de vacances certifiés par AFNOR.

Une brochure Orphéopolis est éditée en début d'année avec le logo Orphéopolis. Elle liste les séjours sélectionnés, en France et à l'étranger, pour les vacances scolaires du printemps, de l'été et de l'automne. Des séjours de ski sont proposés séparément. Les enfants sont ainsi accueillis avec des enfants de comités d'entreprise, sauf pour quelques séjours pour lesquels les places sont réservées à 100 % par Orphéopolis.

Quelques dossiers d'inscription ont été examinés. Ils correspondent aux préconisations du règlement mutualiste.

4 - Autres actions

Deux appartements, situés à Rosny-sous-Bois, sont loués par OMPN-assistance à OMPN-prévoyance. Il s'agit d'appartements meublés : le premier a été pris à bail à compter du 21 septembre 2007, le second du 16 septembre 2013. Le loyer mensuel du premier (44,55 m² et 18,30 m² de terrasse) est de 1 323,14 € ; celui du second (41,32 m²) est de 1 070 €. La consultation de sites internet montre que ces prix sont sensiblement supérieurs à ceux du marché. Les sous-locations sont expressément autorisées. En effet, les appartements sont mis à disposition d'orphelins désirant poursuivre leurs études en région parisienne. Un loyer de 150 € par mois leur est facturé.

En 2013, l'examen du grand livre confirme l'enregistrement des charges et produits correspondants.

B - Les aides financières

Le règlement mutualiste annexé aux statuts de l'OMPNA-assistance liste les aides disponibles. En application de ce règlement, les montants maximaux des prestations sont révisés annuellement par l'assemblée générale en fonction des fonds disponibles.

Ces aides sont nombreuses et diverses.

L’attribution de ces aides est autorisée par délibération de la commission sociale, la demande étant le plus souvent relayée par les animateurs. Le fonctionnement de la commission sociale est détaillé dans la « charte de l’aide sociale exceptionnelle ». Seuls les cas litigieux ou les aides sociales exceptionnelles font l’objet d’une discussion particulière.

Une fiche de renseignements doit être remplie pour étayer toute demande. Outre l’avis d’imposition, elle indique les justificatifs à produire selon les types d’aides. Une autre fiche reprend les justificatifs à fournir par type d’aide.

La gestion des prestations est effectuée sur un logiciel (PEGAS) qui sert également à la gestion des adhérents. Il inclut les fichiers des ayants-droits, les barèmes permettant le calcul de certaines d’entre elles et les versements effectués, la fiche afférente mentionnant les justificatifs requis et produits.

À l’issue de chaque commission sociale, le bordereau récapitulant les aides accordées est signé par le directeur des prestations - qui dit exercer un contrôle aléatoire des montants accordés par consultation de la fiche afférente sur le logiciel Pegas - puis validé par la trésorière ou le directeur financier avant d’être transmis au service de comptabilité qui établit l’ordre de virement à la banque.

L’examen de quelques dossiers, choisis de manière aléatoire, a montré que les demandes étaient effectivement instruites selon les procédures annoncées. La gestion informatique des aides facilite le travail d’analyse des demandes, permet d’éviter les redondances et de connaître précisément les aides versées à un bénéficiaire.

Selon le tableau de bord 2013-2012, le total des aides versées en 2013 a atteint 3,7 M€ pour un budget annuel voté par le conseil d’administration de 3,9 M€ et une enveloppe votée en assemblée générale de 4 M€, après abondement de l’aide éducative informatique.

Les bourses d’étude et les aides éducatives aux mineurs ont représenté 64 % du total des versements pour un montant de 2,36 M€ contre 2,56 M€ en 2012 (- 0,15 M€ pour les bourses d’études, - 0,05 M€ pour les aides éducatives). Le montant des aides sociales exceptionnelles (ASE) accordées en 2013 a atteint 0,28 M€ contre 0,22 M€ un an plus tôt, les aides aux veuves et veufs constituant la principale augmentation. Au total, 224 aides ont été distribuées contre 168 en 2012.

C - Les villages d’enfants

Fondée à l’origine sur la gestion d’un orphelinat, l’activité d’Orphéopolis est marquée par l’accueil des orphelins dans des villages d’enfants.

Le premier village Orphéopolis a été implanté à Agde. Il a ouvert ses portes en septembre 2002, avec une capacité d’accueil de 36 pensionnaires.

Le second village, situé à Bourges, a commencé à recevoir ses premiers pensionnaires en janvier 2005. Ce sont principalement les résidents du centre historique d’Osmoy qui y ont emménagé³⁶.

³⁶ Osmoy a fermé définitivement ses portes et le site a été vendu en 2007.

Le village de Nancy a ouvert ses portes lors de la rentrée 2009. Sa spécificité réside dans l'accueil d'étudiants poursuivant des études supérieures. L'agglomération de Nancy proposant un large choix de formations diplômantes dans des domaines variés, un accueil de jeunes adultes au sein d'une ou deux maisons du village a été mis en place.

L'objet principal des villages d'enfants est de proposer aux familles qui le souhaitent une solution transitoire d'accueil pour leur enfant, le temps qu'elles fassent face à leur situation.

Alors que ces villages accueillent des enfants dans les mêmes conditions et des modalités semblables à celles qui prévalent pour les enfants placés sous la protection administrative des présidents des conseils généraux, la création de ces villages a fait l'objet, non d'une autorisation, mais d'une simple déclaration, en vertu de l'article L. 321-1 du code de l'action sociale et des familles. Cette disposition autorise la mutuelle à réservé sa capacité d'accueil aux enfants de policiers.

Les équipes sont constituées de professionnels dotés de qualification en matière sociale.

Les jeunes fréquentent les établissements scolaires du quartier et participent aux activités sportives et culturelles à proximité.

L'accompagnement des jeunes sortant des villages est matérialisé par l'octroi de prestations financières (bourses d'études et récompenses aux examens, aide au permis de conduire, aide à la création d'entreprise...) ou la mise à disposition d'hébergements autonomes. En effet, outre les 36 places pour mineurs de chacun des villages, l'OMPNA-assistance proposait, au 31 décembre 2013, 3 appartements en hébergement de suite adossés aux villages de Bourges et Agde, tous détenus en propriété. Leur capacité d'accueil est respectivement pour Bourges de 3 places et de 6 places sur Agde. Sur Agde, selon le niveau de demande, il est arrivé de louer certaines années un appartement pour 3 places supplémentaires.

Le public-cible est composé des orphelins ayants-droit des adhérents, mais l'article 13. 2 du règlement mutualiste prévoit la possibilité d'accueillir des orphelins de policiers non adhérents - par convention avec le ministère de l'Intérieur - et des non orphelins, enfants d'adhérents, sur les places restées vacantes.

Les orphelins de père et de mère (OP2) sont dispensés des frais de pension, ainsi que des frais de voyage lors des vacances scolaires. Les orphelins de père ou de mère (OP1) sont dispensés des frais de pension, mais doivent acquitter des frais annexes de scolarité et de trousseau ainsi que des frais de voyage entre le village et le lieu de résidence de leur responsable légal. Pour les orphelins du ministère de l'intérieur, les frais de pension et de scolarité sont définis par le conseil d'administration³⁷. Pour les enfants non orphelins, les frais de pension et de scolarité sont établis de la même façon que pour les enfants orientés par le ministère de l'intérieur. Ils étaient, jusqu'à la refonte des statuts en 2013, financés par les cotisations de l'OMPNA-assistance. Depuis, ces enfants relèvent de l'association Les Œuvres d'Orphéopolis et les frais de prise en charge font l'objet d'un remboursement par l'association à l'OMPNA-assistance.

³⁷ Article 13.3 du règlement mutualiste

Selon le tableau de bord 2013-2012, fin 2013, l'occupation des villages à la fin 2013 s'élève à 84% (hors appartements dans les villages et hébergement de suite). La répartition du nombre de pensionnaires accueillis par village est la suivante :

- Agde : 29 pensionnaires [soit un taux d'occupation de 81 %] et 6 en hébergement de suite ;
- Bourges : 28 pensionnaires au sein du village [soit un taux d'occupation de 78 %] et 1 en hébergement de suite ;
- Nancy : 34 pensionnaires [soit un taux d'occupation de 94%] au sein du village, soit un total de 98.

Tous types d'accueil confondus, la proportion globale d'orphelins est de 75%, avec une répartition par village de 83 % à Agde, 59 % à Bourges, 76 % à Nancy.

Le village de Bourges possède une attractivité moindre que les autres villages : son taux d'occupation est le plus faible et il accueille quasiment autant d'orphelins que de non-orphelins. Une des raisons de cette désaffection réside probablement dans la localisation du village, peu attractive pour une scolarité débouchant sur des formations universitaires, contrairement à Agde, proche de Montpellier ou de Nancy.

Les villages disposent également d'appartements (deux appartements sur Nancy et Agde - studio ou F2 - et d'un F3 sur Bourges) pour recevoir les familles qui en manifestent le souhait. L'information sur cette possibilité est transmise en début d'année aux familles concernées. Ces appartements permettent de resserrer les liens entre le jeune et sa famille, mais aussi d'impliquer le parent ou le représentant légal sur le projet individualisé de l'enfant.

II - Les frais de fonctionnement

A - Les salariés

Les équipes d'OMPNA-assistance étaient composées de 111 salariés au 31 décembre 2013, soit 27 au siège, 31 à Agde, 26 à Bourges, 27 à Nancy. Selon la liste communiquée par la mutuelle, les agents présents au 31 décembre 2013 représentaient 93,43 ETP.

La masse salariale totale annuelle brute hors charges sociales s'élevait à 2,9 M€ en 2013. Les salaires représentaient 17 % des charges d'exploitation, et les charges sociales, 8 %, soit au total un quart des charges d'exploitation. Ce poste a augmenté de 10 % entre 2010 et 2013, en partie du fait de la montée en charge des personnels du village de Nancy.

Les salaires annuels bruts des personnes à temps plein s'échelonnaient entre 19 530 € et 92 256 €. La moyenne des 10 salaires annuels bruts les plus importants s'élevait à 58 169 €. L'OMPNA-assistance applique la convention collective de la mutualité et le salaire moyen est cohérent avec celui de ce secteur.

Enfin, les éducateurs présents dans les maisons des villages sont recrutés sur titre, comme le montre la liste des salariés présents en 2013.

B - Les autres dépenses de fonctionnement

Les défraiemts des administrateurs sont conformes aux statuts.

L'article 22.15 dispose que les fonctions d'administrateurs sont gratuites, ce qui signifie qu'ils ne peuvent prétendre à des indemnités (en revanche, les administrateurs sont payés par le ministère de l'Intérieur et les salaires et charges afférents sont remboursés par la mutuelle). L'examen de la balance 2013 montre que le compte relatif à ces indemnités est nul.

En revanche, l'article 22.16 des statuts indique que la mutuelle rembourse aux administrateurs leurs frais de déplacement et de séjour. En 2013, la balance fait apparaître un montant de 36 918,53 € pour les déplacements, de 18 485,64 € de frais de mission pour les administrateurs.

Les frais de fonctionnement recouvrent également des frais relatifs aux réunions des instances (les déplacements et les séjours des délégués sont remboursés), mais également aux réunions d'information en région. Ces réunions des délégués et des correspondants de la mutuelle dans les services de police sont organisées par et autour des animateurs (article 5 du règlement intérieur). Les frais afférents sont enregistrés au compte 6233000 qui s'élevait à 50 983 € au grand livre 2013.

Toutes ces dépenses étaient assorties des justificatifs requis (ordres de mission validés par le secrétaire général ou le vice-président) dans les dossiers examinés (même si les ordres de mission ne sont pas aussi formalisés pour les demandes effectuées dans les DOM...).

CONCLUSION

Les missions sociales sont remplies par la mutuelle conformément aux objectifs de campagne d'appel à dons et aux procédures qu'elle a mises en place.

Les frais de fonctionnement sont maîtrisés.

Annexes

Annexe n° 1 : CER 2010

EMPLOIS (en €)	2010	RESSOURCES (en €)	2010
I- EMPLOIS DE L'EXERCICE		I- RESSOURCES DE L'EXERCICE	
1- MISSIONS SOCIALES	10 536 187,52	1 PRODUITS DE LA GENEROSITE DU PUBLIC	15 505 821,25
- 1- Réalisées en France		- 1- Collectés en France	
- établissements médicaux ou	4 461 854,27	- dons manuels non affectés collectés	11 349 805,89
- autres actions réalisées directement	2 236 638,17	- dons manuels affectés en France	
- versements à d'autres organismes agissant en France		- legs et autres libéralités encaissés en France non affectés	4 156 015,36
- secours directs aux personnes	3 837 695,08	- legs et autres libéralités encaissés en	
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	3 054 899,09	2- AUTRES FONDS PRIVES	84 106,61
2-1 Frais d'appel à la générosité du			
- dont frais d'appel et de traitement	2 784 166,57		
- dont frais d'appel et de traitement des legs et autres générosités	270 732,52		
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours		3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	130 703,74
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT ET AUTRES CHARGES	2 726 990,84	4- AUTRES PRODUITS	
- dont frais d'information et de	306 465,05	D'EXPLOITATION	1 979 481,77
- dont frais de personnel de structure	1 020 796,30	- dont cotisations	1 718 111,51
- dont autres charges de structure	1 331 435,21	- dont produits des actions de	141 913,69
- dont frais financiers	68 294,28	- dont produits de remboursement	119 456,57
		5- AUTRES PRODUITS	249 230,08
		- dont produits financiers	217 815,43
TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE	16 318 077,45	TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE	17 949 343,45
II- EXCEDENTS DE L'EXERCICE	1 631 266,00	II- DEFICIT DE L'EXERCICE	
III- TOTAL GENERAL	17 949 343,45	III- TOTAL GENERAL	17 949 343,45
IV- RESSOURCES RESTANT A UTILISER		IV- REPORT DE RESSOURCES NON ENCORE UTILISEES	

Source : OMPN-assistance

Annexe n° 2 : CER 2011

1/ CER 2011 Générosité publique

EMPLOIS	EMPLOI RÉSOURCES GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE		RESSOURCES	2011		suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
	en euros	affectation par emploi ressources années N		en euros		
1- MISSIONS SOCIALES	10 046 195,54	10 046 195,54	RESSOURCES COLLECTÉES NON	18 954 571,42	18 954 571,42	25 008 661,19
1-1 Réalisées en France			1 RESSOURCES	18 954 571,42		
- actions réalisées			1-1 Dons et legs			
établissements sociaux	4 452 838,24		- dons manuels non	11 419 919,89		
autres actions réalisées	1 879 527,82		- dons manuels affectés			
personnes	3 713 829,48		libéralités non affectés	7 534 651,53		
versements à d'autres			- legs et autres			
1-2 Réalisées à l'étranger			1-2 Autres produits liés à l'appel à la générosité			
- actions réalisées						
- versement à d'autres						
2- FRAIS DE RECHERCHE DE	3 854 655,49	3 854 655,49	2- AUTRES FONDS	15 122,65		
2-1 Frais d'appel à la recherche et de traitement des dons	3 584 422,96	3 584 422,96	AUTRES CONCOURS	128 175,00		
- dont frais d'appel à la recherche	270 232,53					
2-2 Frais de recherche des recherches de subventions et			4- AUTRES PRODUITS	216 017,66		
			- dont cotisations	0,00		
3- FRAIS DE	1 972 195,38	1 972 195,38	actions de	0,00		
- dont frais d'information et de	30 298,13		- dont produits de	0,00		
- dont frais de personnel de	766 599,01		- dont produits divers	41 360,00		
- dont autres charges de	1 111 095,85		- dont produits	174 657,66		
- dont frais financiers	64 202,39					
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU	15 873 046,40		TOTAL DES RÉSOURCES DE	19 313 886,73		
II DOTATIONS AUX	841 230,90		II. REPRISE DES RÉSOURCES	445 166,28		
III ENGAGEMENTS À REALISER SUR RÉSOURCES	0,00		III REPORT DES RÉSOURCES	0,00		
IV EXCEDENT DE	3 044 775,71		FONDS DÉDIÉS		0,00	
V TOTAL GENERAL	19 759 053,01		V INSUFFISANCE DE			
VII Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public			VI TOTAL GENERAL	19 759 053,01	18 954 571,42	
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public.		103 186,63				
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public.		-515 671,52				
			VI Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		15 460 561,51	
			SOLDE DES RÉSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS			15 460 561,51
						28 502 671,10
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE						
Missions sociales			Bénévolat		398 901,10	
Frais de recherche			Prestations en nature			
Frais de fonctionnement			Dons en nature			
Total	0,00		Total		398 901,10	

Source : OMPN-assistance

2/ CER 2011 Activités mutualistes

		EMPLOI RESSOURCES ACTIVITE MUTUALISTE			
EMPLOIS	2011 en euros	affection par emploi ressources années N	RESSOURCES	2011 en euros	suivi des ressources mutualistes collectées et utilisées sur N
			REPORT DES RESSOURCES MUTUALISTES NON UTILISEES		2 919 003,86
1- MISSIONS SOCIALES	952 095,12	952 095,12	1 RESSOURCES MUTUALISTES COLLECTEES	391 767,91	391 767,91
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- actions réalisées directement			- dons manuels non affectés		
établissements sociaux	286 900,21		- dons manuels affectés		
autres actions réalisées directement	560 328,88		- legs et autres libéralités non affectés	391 767,91	
secours directs aux personnes	104 866,03		- legs et autres libéralités affectés		
- versements à d'autres organismes agissant en France					
1-2 Réalisées à l'étranger			1-2 Autres produits		
- actions réalisées directement					
- versement à d'autres organismes					
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	14 050,87	14 050,87	2- AUTRES FONDS PRIVES	70 551,38	70 551,38
2-1 Frais d'appel à la générosité du public			3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS		
- dont frais d'appel et de traitement des dons	0,00			0,00	
- dont frais d'appel et de traitement des legs	14 050,87		4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	2 101 886,01	2 101 886,01
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			- dont cotisations	1 801 408,05	
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics			- dont produits des actions de communication	113 431,85	
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	803 775,70	803 775,70	- dont produits de remboursement divers	114 107,87	
- dont frais d'information et de communication	301 981,10		- dont produits divers	52 552,25	
- dont frais de personnel de structure	230 194,13		- dont produits financiers	20 385,99	
- dont autres charges de structure	264 106,78				
- dont frais financiers	7 493,69	1 769 921,70			
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	1 769 921,70		TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT		2 564 205,30
II DOTATIONS AUX PROVISIONS	20 076,17				
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	0,00		II REPRISE DES PROVISIONS	345 267,53	
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 119 474,96		III REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS	0,00	
V TOTAL GENERAL	2 909 472,83		IV VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES	0,00	
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources mutualistes collectées		1 827,82	V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources mutualistes collectées		-22 643,95	VI TOTAL GENERAL	2 909 472,83	2 564 205,30
VII Total des emplois financés par les ressources mutualistes collectées		1 749 105,57	VI Total des emplois financés par les ressources mutualistes collectées		1 749 105,57
			SOLDE DES RESSOURCES MUTUALISTES COLLECTEES NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE		3 734 103,60

Source : OMPN-assistance

3/ CER 2011 Global

EMPLOI RESSOURCES OMPN-Assistance		affectation par emploi en euros	RESSOURCES ressources années N	2011	
EMPLOIS				en euros	suivi des ressources mutualistes collectées et utilisées sur N
				REPORT DES RESSOURCES NON UTILISÉES	
					27 927 665,05
1- MISSIONS SOCIALES	10 998 290,66	10 998 290,66	1 RESSOURCES COLLECTÉES	19 346 339,33	19 346 339,33
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- actions réalisées directement			- dons manuels non affectés	11 419 919,89	
établissements sociaux	4 739 738,45		- dons manuels affectés		
- autres actions réalisées			- legs et autres libéralités non affectés	7 926 419,44	
directement	2 439 856,70		- legs et autres libéralités affectés	0,00	
- secours directs aux personnes			1-2 Autres produits		
agissant en France	3 818 695,51				
- versements à d'autres organismes					
1-2 Réalisées à l'étranger					
- actions réalisées directement					
- versement à d'autres organismes					
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	3 868 706,36	3 868 706,36	2- AUTRES FONDS PRIVES	85 674,03	85 674,03
2-1 Frais d'appel à la générosité					
du public					
- dont frais d'appel et de traitement					
des dons	3 584 422,96		3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	128 175,00	
- dont frais d'appel et de traitement					
des legs	284 283,40				
2-2 Frais de recherche des					
autres fonds privés			4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	2 317 903,67	2 317 903,67
2-3 Charges liées à la recherche					
de subventions et autres concours					
publics					
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	2 775 971,08	2 775 971,08			
- dont frais d'information et de					
communication	332 279,23				
- dont frais de personnel de structure					
	996 793,14				
- dont autres charges de structure					
	1 375 202,63				
- dont frais financiers					
	71 696,08				
		17 642 968,10			
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	17 642 968,10		TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	21 878 092,03	
II DOTATIONS AUX PROVISIONS	861 307,07		II REPRISE DES PROVISIONS	790 433,81	
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	0,00		III REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	0,00	
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	4 164 250,67		IV VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS	0,00	
V TOTAL GENERAL	22 668 525,84		V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
			VI TOTAL GENERAL	22 668 525,84	21 749 917,03
V Part des acquisitions					
d'immobilisations brutes de					
l'exercice financées par les					
ressources collectées					
VI Neutralisation des dotations aux					
amortissements des					
immobilisations financées à					
compter de la première application					
du règlement par les ressources					
collectées		-538 315,47			
VII Total des emplois financés par					
les ressources collectées					
		17 209 667,08	VI Total des emplois financés par les ressources collectées	17 209 667,08	
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE	32 467 915,00	
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat	398 901,10	
Frais de recherche			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement			Dons en nature		
Total	0,00		Total	398 901,10	

Source : OMPN-assistance

Annexe n° 3 : CER 2012

1/ CER 2012 Générosité publique

EMPLOIS	EMPLOI RESSOURCES GENEROSITE PUBLIQUE		RESSOURCES	2012	suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
	2012	en euros			
		affection par emploi ressources années N			
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTEES NON UTILISEES	en euros	28 502 671,10
1 - MISSIONS SOCIALES	10 205 158,46	10 205 158,46	1 RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	15 582 554,40	15 582 554,40
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- actions réalisées directement			- dons manuels non affectés	10 252 864,09	
établissements sociaux			- dons manuels affectés		
autres actions réalisées			- legs et autres libéralités non		
directement			affectés		
secours directs aux personnes			- legs et autres libéralités		
- versements à d'autres organismes			affectés		
agissant en France			1-2 Autres produits liés à l'appel à la générosité du public		
1-2 Réalisées à l'étranger					
- actions réalisées directement					
- versement à d'autres organismes					
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	2 451 652,00	2 451 652,00	2- AUTRES FONDS PRIVES	2 342,70	
2-1 Frais d'appel à la générosité du public					
- dont frais d'appel et de traitement des dons			3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	126 084,09	
- dont frais d'appel et de traitement des legs					
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	434 868,37	
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics					
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	1 793 165,83	1 793 165,83			
- dont frais d'information et de communication			- dont cotisations	0,00	
- dont frais de personnel de structure			- dont produits des actions de communication	106 607,64	
- dont autres charges de structure			- dont produits de remboursement divers	0,00	
- dont frais financiers			- dont produits divers	96 431,97	
			- dont produits financiers	231 828,76	
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	14 449 976,30		TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	16 145 849,56	
II DOTATIONS AUX PROVISIONS	983 562,77		II REPRISE DES PROVISIONS	745 918,90	
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	0,00		III REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS	0,00	
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 458 229,39		IV VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES		0,00
V TOTAL GENERAL	16 891 768,46		V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
			VI TOTAL GENERAL	16 891 768,46	15 582 554,40
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public					
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public.					
VII Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public			VI Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		13 960 675,11
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE		30 124 550,39
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat	423 076,92	
Frais de recherche			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement			Dons en nature		
Total	0,00		Total	423 076,92	

Source : OMPN-assistance

2/ CER 2012 Activités mutualistes

EMPLOI RESSOURCES ACTIVITE MUTUALISTE			
EMPLOIS	2012	RESSOURCES	2012
		affection par emploi ressources années N	suivi des ressources mutualistes collectées et utilisées sur N
		en euros	en euros
			REPORT DES RESSOURCES MUTUALISTES NON UTILISEES
			3 734 103,60
1- MISSIONS SOCIALES	748 068,93	748 068,93	1 RESSOURCES MUTUALISTES COLLECTEES
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés
- actions réalisées directement			- dons manuels non affectés
établissements sociaux	191 731,49		- dons manuels affectés
autres actions réalisées directement	428 094,88		- legs et autres libéralités non affectés
secours directs aux personnes	128 242,55		289 659,23
- versements à d'autres organismes agissant en France			- legs et autres libéralités affectés
1-2 Réalisées à l'étranger	0,00		1-2 Autres produits
- actions réalisées directement	0,00		
- versement à d'autres organismes	0,00		
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	13 742,38	13 742,38	2- AUTRES FONDS PRIVES
2-1 Frais d'appel à la générosité du public			3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS
- dont frais d'appel et de traitement des			
dons	0,00		0,00
- dont frais d'appel et de traitement des legs	13 742,38		
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			
autres concours publics			
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	606 787,43	606 787,43	4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION
- dont frais d'information et de communication	221 926,84		- dont cotisations
- dont frais de personnel de structure	216 392,96		1 789 895,35
- dont autres charges de structure	164 139,75		0,00
- dont frais financiers	4 327,88	1 368 598,73	- dont produits des actions de communication
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	1 368 598,73		- dont produits de remboursement divers
			91 396,35
II DOTATIONS AUX PROVISIONS	19 706,70		- dont produits divers
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	0,00		23 391,13
			- dont produits financiers
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	905 791,61		30 371,63
V TOTAL GENERAL	2 294 087,04		
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources mutualistes collectées		23 867,30	
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources mutualistes collectées		-24 162,54	
VII Total des emplois financés par les ressources mutualistes collectées			VI Total des emplois financés par les ressources mutualistes collectées
			1 368 303,49
			SOLDE DES RESSOURCES MUTUALISTES COLLECTEES NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE
			4 653 043,49
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE			
Missions sociales		Bénévolat	
Frais de recherche		Prestations en nature	
Frais de fonctionnement		Dons en nature	
Total	0,00		Total
			0,00

Source : OMPN-assistance

3/ CER 2012 Global

		EMPLOI RESSOURCES OMPN-Assistance			
EMPLOIS		2012	RESSOURCES	2012	
			affectation par emploi ressources années N		suivi des ressources mutualisées collectées et utilisées sur N
				en euros	
					REPORT DES RESSOURCES NON UTILISEES
					32 236 774,70
1- MISSIONS SOCIALES		10 953 227,39	10 953 227,39	1 RESSOURCES COLLECTEES	15 872 213,63
1-1 Réalisées en France				1-1 Dons et legs collectés	
- actions réalisées directement				- dons manuels non affectés	10 252 864,09
établissements sociaux		4 994 780,34		- dons manuels affectés	0,00
autres actions réalisées directement		2 320 635,34		- legs et autres libéralités non affectés	5 619 349,54
secours directs aux personnes		3 637 811,71		- legs et autres libéralités affectés	0,00
- versements à d'autres organismes agissant en France					
1-2 Réalisées à l'étranger				1-2 Autres produits	
- actions réalisées directement					
- versement à d'autres organismes					
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS		2 465 394,38	2 465 394,38	2- AUTRES FONDS PRIVES	64 872,39
2-1 Frais d'appel à la générosité du public					64 872,39
- dont frais d'appel et de traitement des dons		2 198 794,15		3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	126 084,09
- dont frais d'appel et de traitement des legs		266 600,23			
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés				4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	2 369 922,83
autres concours publics				- dont cotisations	1 789 895,35
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT		2 399 953,26	2 399 953,26	- dont produits des actions de communication	106 607,64
- dont frais d'information et de communication		244 984,26		- dont produits de remboursement divers	91 396,35
- dont frais de personnel de structure		960 353,06		- dont produits divers	119 823,10
- dont autres charges de structure		1 157 253,05		- dont produits financiers	262 200,39
- dont frais financiers		37 362,89	15 818 575,03		
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT		15 818 575,03		TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	18 433 092,94
II DOTATIONS AUX PROVISIONS		1 003 269,47		II REPRISE DES PROVISIONS	752 762,56
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES		0,00		III REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS	0,00
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		2 364 011,00		IV VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES	0,00
V TOTAL GENERAL		19 185 855,50		V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées			128 603,99		
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées			-618 200,42		
VII Total des emplois financés par les ressources collectées			15 328 978,60	VI Total des emplois financés par les ressources collectées	15 328 978,60
				SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE	35 214 804,95
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales				Bénévolat	423 076,92
Frais de recherche				Prestations en nature	
Frais de fonctionnement				Dons en nature	
Total		0,00		Total	423 076,92

Source : OMPN-assistance

Annexe n° 4 : CER 2013

1/ CER 2013 Générosité publique

		EMPLOI RESSOURCES GENEROSITE PUBLIQUE			
EMPLOIS		2013 en euros	affectation par emploi ressources	RESSOURCES	
				2013 en euros	collectées auprès du public et utilisées sur N
		REPORT DES RESSOURCES COLLECTEES NON UTILISEES		30 124 550,39	
1- MISSIONS SOCIALES	10 349 047,47	10 349 047,47	1 RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU	14 964 215,78	14 964 215,78
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- actions réalisées directement			- dons manuels non affectés	9 930 420,19	
établissements sociaux	4 756 093,60		- dons manuels affectés		
autres actions réalisées directement	2 073 132,28		- legs et autres libéralités non affectés	5 033 795,59	
secours directs aux personnes	3 519 821,59		- legs et autres libéralités affectés		
- versements à d'autres organismes agissant en France					
1-2 Réalisées à l'étranger			1-2 Autres produits liés à l'appel à la générosité		
- actions réalisées directement					
- versement à d'autres organismes					
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	2 364 822,47	2 364 822,47	2- AUTRES FONDS PRIVES	0,00	
2-1 Frais d'appel à la générosité du public			PUBLICS	105 328,91	
- dont frais d'appel et de traitement des dons	2 070 626,32				
- dont frais d'appel et de traitement des legs	294 196,15				
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	1 236 778,98	
autres concours publics			- dont cotisations	0,00	
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	2 089 515,02	2 089 515,02	- dont produits des actions de communication	53 956,56	
- dont frais d'information et de communication	72 892,34		- dont produits de remboursement divers	92 161,19	
- dont frais de personnel de structure	788 963,66		- dont produits divers	145 647,25	
- dont autres charges de structure	1 209 364,51		- dont produits financiers	945 013,98	
- dont frais financiers	18 294,50	14 803 384,96			
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	14 803 384,96		TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	16 306 323,67	
II DOTATIONS AUX PROVISIONS	897 310,32		II REPRISE DES PROVISIONS	672 593,88	
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	0,00		III REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS	0,00	
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 278 222,27		IV VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES	0,00	
V TOTAL GENERAL	16 978 917,55		V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE		
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées		44 501,00	VI TOTAL GENERAL	16 978 917,55	14 964 215,78
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources		-516 921,36			
VII Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		14 330 964,60	VI Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		14 330 964,60
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES		30 757 801,57
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat	385 000,00	
Frais de recherche			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement			Dons en nature		
Total	0,00		Total	385 000,00	

Source : OMPN-assistance

2/ CER 2013 Activités mutualistes

EMPLOIS	EMPLOI RESSOURCES		ACTIVITE MUTUALISTE		2013 en euros	RESSOURCES en euros	suivi des ressources mutualistes collectées et
	2013 en euros	affectation par emploi ressources années N					
				REPORT DES RESSOURCES MUTUALISTES NON UTILISEES			4 653 043,49
1- MISSIONS SOCIALES							
1-1 Réalisées en France	756 630,83	756 630,83		1 RESSOURCES MUTUALISTES COLLECTÉES		0,00	0,00
- actions réalisées directement				- dons manuels non affectés			
établissements sociaux	199 907,77			- dons manuels affectés			
autres actions réalisées directement	382 686,06			- legs et autres libéralités non affectés			
secours directs aux personnes	174 037,00			- legs et autres libéralités affectés		0,00	
- versements à d'autres organismes agissant en France							
1-2 Réalisées à l'étranger	0,00			1-2 Autres produits			
- actions réalisées directement	0,00						
- versement à d'autres organismes	0,00						
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	0,00	0,00		2- AUTRES FONDS PRIVES		57 703,19	57 703,19
2-1 Frais d'appel à la générosité du public							
- dont frais d'appel et de traitement des dons							
- dont frais d'appel et de traitement des legs	0,00						
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés							
publics							
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	514 558,02	514 558,02		3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS			
- dont frais d'information et de communication	152 653,02						
- dont frais de personnel de structure	205 851,84						
- dont autres charges de structure	153 227,40						
- dont frais financiers	2 825,77		1 271 188,85				
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	1 271 188,85			TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT		2 054 529,81	
II DOTATIONS AUX PROVISIONS	148 641,53						
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	0,00			II REPRISE DES PROVISIONS		3 605,98	
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	638 305,41			III REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS		0,00	
V TOTAL GENERAL	2 058 135,79			IV VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES		0,00	
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources mutualistes collectées			V	V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE			
		835 288,30					
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources mutualistes collectées			VI TOTAL GENERAL	VI TOTAL GENERAL	2 058 135,79	2 054 529,81	
		-26 928,92					
VII Total des emplois financés par les ressources mutualistes collectées		2 079 548,23					
			VI Total des emplois financés par les ressources mutualistes collectées			2 079 548,23	
			SOLDE DES RESSOURCES MUTUALISTES COLLECTÉES NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE			4 628 025,07	

Source : OMPN-assistance

3/ CER 2013 Global

EMPLOIS		2013 en euros	affectation par emploi ressources années N	RESSOURCES	2013 en euros	suivi des ressources mutualisées collectées et
		REPORT DES RESSOURCES NON UTILISÉES			34 777 593,88	
1- MISSIONS SOCIALES		11 105 678,31	11 105 678,31	1 RESSOURCES COLLECTÉES		14 964 215,78
1-1 Réalisées en France				1-1 Dons et legs collectés		14 964 215,78
- actions réalisées directement				- dons manuels non affectés		9 930 420,19
établissements sociaux		4 956 001,37		- dons manuels affectés		0,00
autres actions réalisées directement		2 455 818,35		- legs et autres libéralités non affectés		5 033 795,59
secours directs aux personnes		3 693 858,59		- legs et autres libéralités affectés		0,00
- versements à d'autres organismes agissant en France						
1-2 Réalisées à l'étranger				1-2 Autres produits		
- actions réalisées directement						
- versement à d'autres organismes						
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS		2 364 822,47	2 364 822,47	2- AUTRES FONDS PRIVES		57 703,19
2-1 Frais d'appel à la générosité du public						57 703,19
- dont frais d'appel et de traitement des dons		2 070 626,32				
- dont frais d'appel et de traitement des legs		294 196,15				
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés						
publics						
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT		2 604 073,04	2 604 073,04	3- SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS		105 328,91
- dont frais d'information et de communication		225 545,36				
- dont frais de personnel de structure		994 815,50				
- dont autres charges de structure		1 362 591,91				
- dont frais financiers		21 120,27				
I TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT		16 074 573,81		4- AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION		3 233 605,60
II DOTATIONS AUX PROVISIONS		1 045 951,85				3 233 605,60
III ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES		0,00		- dont cotisations		1 732 673,35
IV EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		1 916 527,68		- dont produits des actions de communication		53 956,56
V TOTAL GENERAL		19 037 053,34		- dont produits de remboursement divers		174 562,09
V Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées			879 789,30	- dont produits divers		183 436,93
VI Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées			-543 850,28	- dont produits financiers		1 088 976,67
VII Total des emplois financés par les ressources collectées		16 410 512,83		TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT		18 360 853,48
				II REPRISE DES PROVISIONS		676 199,86
				III REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS		0,00
				IV VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS		0,00
				V INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
				VI TOTAL GENERAL		19 037 053,34
						18 255 524,57
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE						
Missions sociales			Bénévolat		385 000,00	
Frais de recherche			Prestations en nature			
Frais de fonctionnement		0,00	Dons en nature			
Total			Total	385 000,00		

Source : OMPN-assistance

RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ORPHELINAT MUTUALISTE DE LA POLICE NATIONALE-ASSISTANCE (ORPHEOPOLIS)

C'est avec la plus grande attention que notre organisme a pris connaissance du rapport de contrôle adressé par mail en date du 29 mai 2015.

Nous notons en premier lieu, avec satisfaction, que la Cour donne acte de l'organisation rigoureuse de notre fonctionnement reposant sur des « procédures internes précises et respectées » ainsi que sur la « transparence de l'information financière » communiquée aux donateurs.

Nous notons en second lieu, toujours avec satisfaction, que certaines précisions apportées lors de notre réponse écrite au rapport provisoire, ont été intégrées dans la rédaction de ce présent rapport.

Concernant ensuite les trois recommandations avec réserve formulées par la Cour, nous avons l'avantage de préciser que notre organisme a décidé de mettre en œuvre, sans attendre la restitution du rapport définitif, la totalité des engagements que nous avions indiqués dans notre réponse du 26 novembre 2014 et repris par la Cour.

Ainsi les améliorations demandées sur l'information du donateur et indiquées aux paragraphes A et B du I du chapitre III, sont effectives depuis les appels à don de début d'année. À cet effet, en fin des lettres de sollicitation, un paragraphe clairement identifiable précise dorénavant « que sont soutenus comme orphelins les enfants de famille de policiers suite au décès du parent policier ou de son conjoint et ce quel qu'en soit la cause : décès en service, suicide, maladie » tandis que sur le bon de soutien, le statut juridique de notre organisme et le rappel de la mutualisation des dons ont été ajoutés. Complémentairement, la déclaration préalable d'appel à don effectuée le 23 décembre 2014 a été complétée en ce sens.

En second lieu, nous précisons que les rectifications et modifications relatives à la recommandation de la Cour sur l'affectation, dans le Compte d'Emploi des Ressources, des produits financiers et de la subvention annuelle du Ministère de l'intérieur, ont bien été effectuées dans le cadre de l'arrêté des comptes de l'exercice 2014. Celles-ci viennent d'être approuvées lors de notre assemblée générale des 9 et 10 juin 2015.

Enfin, pour la troisième réserve exprimée sur l'affectation sociale conforme des biens légués, nous regrettons cette formulation générale utilisée laissant à penser qu'un nombre significatif de legs ne serait pas affecté conformément aux dispositions testamentaires. En fait, comme la Cour le signale elle-même, il s'agit uniquement de trois biens immobiliers légués que notre organisme avait jugés pertinent de conserver en les louant, les revenus locatifs devant être affectés aux produits de la générosité publique. Lors d'échanges intermédiaires avec la Cour, et attentifs aux interrogations soulevées par l'équipe de contrôle sur ce choix que nous pensions conforme aux volontés des testateurs, nous avions indiqué prendre bonne note de la position exprimée. Nous avions fait part de notre intention de revenir sur cette décision, source de confusion, ce qui n'était pas notre volonté. Aussi, nous portons à votre connaissance que notre Conseil d'administration, dès novembre 2014, a délibéré pour l'arrêt des locations saisonnières et la mise en vente des trois biens immobiliers. Nous notons cependant avec intérêt que la Cour constate que « l'organisation et la polyvalence de l'équipe permettent une gestion diligente des legs reçus».

Par contre, nous ne pouvons que réitérer, en l'état, notre désaccord sur la recommandation de la Cour sous forme de demande complémentaire de « retirer des appels à dons la mention de l'ouverture du droit à déduction fiscale » au motif que notre organisme relèverait d'un cercle restreint de personnes en raison de son statut juridique de mutuelle et du fait d'intervenir pour une profession spécifique, celle des policiers. Globalement, nous regrettons que la Cour n'ait pas jugé nécessaire de faire état de l'évolution de la jurisprudence développée dans notre réponse au rapport provisoire en date du 26 novembre 2014 et soutenue de nouveau en audience à la demande de la Cour, le 28 janvier 2015, ainsi que des raisons pour lesquelles ces évolutions seraient à écarter.

Avant de revenir sur ce point déterminant, nous rappelons que réglementairement rien ne s'oppose à ce qu'une mutuelle relevant du Livre III puisse être regardée comme étant d'intérêt général. La Cour en effet dans son argumentaire s'appuie sur l'article L111-1 pour conclure que l'action de servir des prestations à ses adhérents caractérise un cercle restreint de personnes. Or, si la définition des mutuelles est donnée, par l'article L111-1 au Livre I posant des règles communes aux deux catégories de mutuelles, les mutuelles ayant pour objet de mener des actions sociales relèvent de règles qui leur sont propres et qui se trouvent dans le Livre III. À ce titre, plusieurs articles spécifiques de ce livre (L320-1 et L320-3) ouvrent la possibilité d'actions au bénéfice de non-membres de la mutuelle, dispositions reprises dans les statuts et le règlement mutualiste de notre organisme, la convention de partenariat avec le Ministère de l'Intérieur en est une déclinaison. Subsidiairement, l'article L.320-2 ouvre plus largement l'accès de ces mutuelles à des tiers autres, mais dans des conditions qui devaient être fixées par un décret qui n'est pas paru. Le principe en est cependant posé.

Au-delà de cet environnement législatif, la Cour omet de mentionner que les actions sociales ne vont pas au bénéfice des adhérents de notre organisme mais à leurs orphelins et ce conformément d'ailleurs à la rédaction de l'article L111-1 ouvrant le bénéfice des actions aux ayants-droit. Ce point est pourtant déterminant. En effet, dans ses conclusions rendues sous l'arrêt USM du Conseil d'État du 7 mars 2011, le rapporteur public Pierre COLLIN précise que la notion de cercle restreint doit être appréciée « au regard du critère d'appartenance au champ d'intervention de l'organisme en cause. Lorsque cette appartenance découle directement ou indirectement d'une adhésion à un groupe fermé de personnes, l'organisme ne peut être regardé comme étant d'intérêt général ». Il en va différemment lorsque l'appartenance au champ d'intervention de l'organisme résulte d'un état, Pierre COLLIN précisant que «un tel critère permet de respecter la volonté du législateur, qui était de faire entrer dans le champ de la mesure fiscale les organismes venant en aide à des catégories de personnes telles que les sourds, les muets, les aveugles ou les personnes déshéritées, l'appartenance à ces différentes catégories résultant d'un état et non d'une adhésion à un groupe fermé ».

À ce titre, l'appartenance des bénéficiaires au champ des actions de notre organisme résulte bien d'un état, celui d'être orphelin. Le rapporteur public M. Christophe HERVOUET, dans l'analyse de cette affaire, cite d'ailleurs notre organisme habilité à émettre des reçus fiscaux s'agissant, nous citons, « d'œuvres qui ne distribuent pas d'aides à leurs membres ».

Concernant ensuite le second motif exposé par la Cour précisant que la définition des bénéficiaires par référence à une profession spécifique caractérise un fonctionnement au profit d'un cercle restreint de personnes. Il s'agit d'un élément d'appréciation nouveau qui ne figurait pas au rapport provisoire.

Nous sommes pour le moins surpris de cette conclusion. En effet, au-delà du fait que les bénéficiaires ne sont pas les policiers mais leurs orphelins comme développé précédemment, nous avions précisé en audience du 28 janvier 2015 que cette analyse de l'administration fiscale avait été désavouée par le tribunal administratif de Lille en date du 27 septembre 2012 pour un cas similaire. C'est notamment ce jugement qui a conduit les parlementaires à proposer un amendement à la loi « MACRON » voté à l'unanimité en commission spéciale de l'assemblée nationale le 16 janvier 2015. Cet amendement, retiré depuis, nous y reviendrons plus loin, proposait une réécriture de la notion de cercle restreint de personnes en réaffirmant à cette occasion la nécessité de reconnaissance du critère d'intérêt général pour divers organismes dont le nôtre, expressément cité. La Cour note dans le chapitre « Résumé » que cet amendement a été retiré et qu'elle ne peut en l'état en tenir compte, d'autant que le retrait serait intervenu au motif qu'il aurait permis de faire bénéficier de l'avantage fiscal « des actions menées au profit d'intérêts corporatistes ». Cette conclusion n'est pas exacte car elle sous-entend que notre organisme était concerné, ce qui n'était pas le cas. En effet, comme cela est d'ailleurs formulé différemment plus loin dans le projet de rapport reçu, le Ministre de l'économie est intervenu « au motif que cet article permettrait à des particuliers de s'organiser entre eux pour échapper à l'impôt de manière relativement massive ». Il ne s'agit donc pas d'une préoccupation de corporation professionnelle comme mentionné.

Le fait que cet amendement ait été retiré afin d'être intégré à la prochaine loi de finances pour des raisons de constitutionnalité, ne réduit en rien la portée de l'analyse juridique compte tenu de l'engagement donné par le gouvernement en séance devant les parlementaires. Il confirme la volonté d'aboutir sur un délai court à une évolution de la doctrine fiscale respectant les divers avis de jurisprudence rendus ces dernières années, comme l'a souligné en séance publique le rapporteur de la commission spéciale. Le gouvernement a confirmé fin mai 2015 qu'il avait missionné le député Yves BLEIN pour remettre de nouvelles propositions d'aménagements législatifs.

Sur ces dernières années, nous n'avons cessé de faire évoluer nos statuts pour améliorer notre accompagnement social tout en veillant à satisfaire aux exigences fiscales. La mise en place depuis juin 2014 des modalités d'accompagnement de tout orphelin de policiers sans obligation préalable d'être adhérent au moment du décès, ne nous différencie en rien, à ce titre, de tout autre organisme caritatif. Pour autant, comme mentionné dans la partie « résumé » de ce rapport, notre organisme de par sa situation juridique de mutuelle « est une structure singulière dans l'univers des organismes faisant appel à la générosité publique ». La Cour précise qu'elle s'appuie pour sa recommandation sur une réponse de l'administration fiscale, dont nous n'avons pas connaissance, et reçue suite à la transmission du rapport provisoire. Nous déplorons que l'administration fiscale ait pu rendre cet avis sans que nous ayons pu légitimement présenter notre analyse et l'environnement juridique sur lequel nous nous sommes appuyés. Cela aurait permis de mieux appréhender cette singularité qui fait la force de notre œuvre depuis plus de 90 ans, une solidarité policière regroupée au sein d'une structure mutualiste !

La Cour demande à notre institution « d'en tirer les conséquences qui s'imposent ».

À ce titre, nous ne pouvons entendre que le soutien des orphelins de ceux qui consacrent ou ont consacré leur vie à la sécurité des citoyens puisse être ainsi considéré comme une mission au seul bénéfice d'intérêts corporatistes non éligibles à l'intérêt général.

Peut-on raisonnablement soutenir publiquement que l'ensemble des policiers puisse être qualifié par l'administration de notre pays de cercle restreint de personnes réunies pour la seule défense de leurs intérêts personnels. Ce serait faire peu de cas de leur implication quotidienne pour assurer une des fonctions régaliennes de l'État, la sécurité des personnes et des biens sur les territoires placés sous leur champ d'intervention. Le soutien de leurs orphelins est une légitime reconnaissance de l'État pour les sacrifices consentis dans l'exercice de leur mission de service public, une mission inscrite au cœur même de la constitution « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. » (Article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789). S'il n'en était plus ainsi, il s'agirait alors sans nul doute d'une inquiétante dérive sociétale. Un désaveu qui au-delà de remettre en cause la légitimité de notre œuvre existant depuis plus de 90 ans et placée sans interruption depuis 1947 sous le haut patronage du Président de la république, compromet tout autant celle de toutes les autres structures intervenant sur des champs d'action similaire.

Pour tous les orphelins passés, présents et malheureusement futurs que nous accompagnons et continuerons à accompagner, une telle appréciation du cercle restreint de personnes serait un démenti cinglant à la reconnaissance de la nation qui s'est notamment massivement exprimée en ce début d'année 2015 si tragique. C'est en ce sens que les députés, toute tendance politique confondue, ont très clairement assorti le retrait de l'amendement d'un engagement du gouvernement sur un aménagement juridique à venir d'ici la fin d'année. Il est regrettable que la Cour n'ait pas estimé devoir en tenir compte plus significativement dans son rapport.

Nous déplorons une nouvelle fois la qualification inappropriée de cercle restreint de personnes et la recommandation s'y rattachant. Elle assombrît injustement la conformité délivrée par ailleurs par la Cour dans le cadre de ce contrôle.

Aussi, notre organisme engagera toute démarche qui lui paraîtra utile pour obtenir la confirmation de son caractère d'intérêt général. Durant cette période, respectueux avant tout de la confiance et du soutien accordés par nos donateurs, nous suspendrons les appels à don et l'émission des reçus fiscaux afin d'éviter toute interprétation polémique sur le sérieux et la responsabilité de notre institution dans la gestion de cette préjudiciable appréciation.