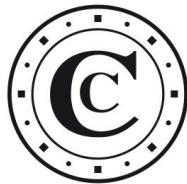


Cour des comptes



ASSOCIATION LES PETITS FRÈRES DES PAUVRES

Exercices 2010 à 2013

Organisme bénéficiant de dons

Février 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
DÉCLARATION DE CONFORMITÉ	9
SYNTHÈSE	11
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION ET DU « GROUPE »	19
I - LES MISSIONS DE L'ASSOCIATION	19
A - L'objet statutaire	19
B - La charte, les missions sociales et le projet associatif	19
II - L'ASSOCIATION ET LE « GROUPE ».....	20
A - L'association de gestion des établissements	21
B - Le Centre de rencontre des générations	21
C - La Fédération des amis des petits frères des Pauvres	21
D - La Fondation des petits frères des Pauvres	22
E - La société Léchevin-Parmentier et l'association Champ Marie	22
F - La Fédération internationale des petits frères des Pauvres	23
G - Les perspectives de simplification du groupe	23
III - L'ORGANISATION DE L'ASSOCIATION.....	23
A - Les organes délibérants	23
B - L'organisation territoriale	24
C - Les fonctions de direction	25
IV - UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE INCOMPLET	26
V - UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE.....	27
A - Les comptes combinés	27
B - Les résultats et la trésorerie.....	28
CHAPITRE II LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC.....	31
I - LA DÉCLARATION PRÉALABLE D'APPEL À DONS	31
II - LES CAMPAGNES D'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC	31
III - LE COMPTE COMBINÉ D'EMPLOI DES RESSOURCES	32
A - La structure du compte d'emploi des ressources	32
B - Le passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources	33
IV - LA COMMUNICATION FINANCIÈRE ENVERS LE DONATEUR	35
CHAPITRE III LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRÈS DU PUBLIC	37
I - DES RESSOURCES ISSUES PRINCIPALEMENT DES LEGS.....	37
A - Les legs et autres libéralités : une gestion globalement satisfaisante	38
B - Les dons manuels : une gestion externalisée	41
C - Les autres produits liés à l'appel à la générosité du public : l'organisation par les petits frères des Pauvres de ventes de biens mobiliers	42
D - Une dépense fiscale significative	43

II - UNE PRÉSENTATION DES FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS À CLARIFIER.....	43
A - L'imputation variable de certains frais	43
B - Les frais d'appel et de traitement des dons	44
C - Les frais d'appel et de traitement des libéralités	45
CHAPITRE IV LES EMPLOIS : MISSIONS SOCIALES ET FRAIS DE FONCTIONNEMENT	47
I - DES MISSIONS SOCIALES EN PROGRESSION	47
A - L'accompagnement, cœur des missions sociales	47
B - Accompagner : une vision clairement définie	49
C - Agir collectivement : une mission tournée vers les bénévoles	53
D - Le recours des fraternités à des comptes bancaires personnels : les « régies »	54
II - UNE PROPORTION STABLE DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT	57
III - DES CHARGES TRANSVERSALES À LA HAUSSE	58
A - L'évolution des charges de personnel	58
B - Les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement	59
IV - UNE MISE EN RÉSERVE SIGNIFICATIVE DES RESSOURCES COLLECTÉES	59
A - Des réserves et des fonds associatifs combinés importants	59
B - Les placements financiers	60
CONCLUSION GÉNÉRALE	63
ANNEXES	65
RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ.....	81

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'association Les petits frères des Pauvres sur les exercices 2010 à 2013, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Le contrôle s'est déroulé au siège de l'association et des missions ont été effectuées dans les « fraternités » de Lyon et de Marseille.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 11 juin 2015 au président de l'association. Celui-ci a répondu le 10 juillet 2015 et a été auditionné par la Cour le 22 juillet 2015.

Le présent rapport a été délibéré le 18 septembre 2015 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Antoine, Mme Gadriot-Renard, M. Sepulchre, conseillers maîtres, les rapporteurs étant M. Cahuzac, conseiller maître, Mme Le Bourgeois, rapporteure, avec le concours de Mme Gervais, vérificatrice, et M. de Nicolay, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné le 15 décembre 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, 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 de l'association par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-6 du code des juridictions financières.

L'association a transmis une réponse jointe en annexe.

Déclaration de conformité

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 par l'association Les petits frères des Pauvres au cours des exercices 2010 à 2013.

Synthèse

Fondée en 1946 et reconnue d'utilité publique en 1981, l'association Les petits frères des Pauvres mène des actions principalement en faveur des personnes de plus de 50 ans en situation précaire. Ses trois missions sociales sont : « accompagner », « agir collectivement » et « témoigner, alerter ».

Les messages des appels à dons se réfèrent aux missions sociales, aux moyens nécessaires à leur bonne réalisation et à leur contrôle, ainsi qu'aux frais d'appel et de traitement.

L'association et le « groupe »

L'association, dont le siège est à Paris, déploie son action sur l'ensemble du territoire national par le recours à des bénévoles et des salariés regroupés en implantations locales, dénommées « fraternités ».

L'appellation Les petits frères des Pauvres s'applique également à d'autres organismes (plusieurs associations et une fondation) ayant un objet proche de celui de l'association elle-même. L'ensemble formé par ces structures est parfois qualifié de « groupe ». Toutefois, cette notion n'a pas de contenu stable : une clarification est nécessaire pour que les donateurs aient une connaissance exacte du périmètre de ce « groupe ».

De nouveaux statuts adoptés par l'association en novembre 2013 ont été approuvés par arrêté du ministre de l'intérieur du 16 avril 2015. Ces modifications ont notamment pour but de clarifier l'organisation interne de l'association et de simplifier celle du « groupe ».

L'association doit également améliorer l'application effective des conventions la liant avec d'autres organismes du groupe et renforcer le dispositif de contrôle interne destiné à identifier et maîtriser les risques, notamment dans le domaine des modalités d'accompagnement des personnes aidées.

Le système actuel des avances permanentes dites de « régies », qui sont des comptes bancaires personnels ouverts au bénéfice de salariés ou de bénévoles, n'est pas satisfaisant. Ces comptes financent une partie des dépenses d'actions locales de l'association sans présenter de garanties suffisantes en matière de prévision, d'engagement et de paiement. Leur mise en extinction est souhaitable.

Une situation financière confortable

Des comptes combinés sont établis entre l'association et certains organismes membres du groupe. Au 31 décembre 2013, le bilan des entités combinées est constitué à plus de 98 % du bilan de l'association. Si l'existence de comptes combinés entre structures aux objectifs voisins est un gage de transparence, le périmètre de ces comptes est fluctuant sur la période récente.

La situation financière des organismes regroupés dans les comptes combinés est principalement caractérisée par un niveau élevé et croissant des réserves et des fonds associatifs. Ce niveau est le résultat d'un choix délibéré, présenté par l'association comme dicté par la prudence et justifié par les évolutions en cours et à venir de son fonctionnement interne. Toutefois, la destination des fonds collectés est le soutien des personnes de plus de 50 ans en situation précaire : l'association doit donc mettre en place, sans tarder, une programmation d'emploi des réserves et des fonds associatifs permettant de garantir aux donateurs un usage des fonds collectés conforme à leurs volontés.

Une collecte des ressources auprès du public en nette progression sur la période 2010-2013

Les libéralités (legs et donations), qui constituent environ la moitié des ressources de l'association, ont progressé de 63 % entre 2010 et 2013. Les processus de traitement, centralisés, sont globalement satisfaisants.

Les dons représentent environ le quart des ressources. Ils progressent à un rythme plus modéré que les libéralités, mais régulier (+ 11 %). La gestion des dons est quasi intégralement externalisée, sous le pilotage des services du siège, auprès de prestataires de service qui interviennent à la fois pour l'appel (publipostages) et le traitement (tenue du fichier des donneurs, ouverture des plis, encaissement et émission des reçus fiscaux). Seules trois fraternités procèdent au traitement des dons, exception à laquelle l'association envisage de mettre fin.

Des emplois relevant pour l'essentiel des missions sociales

Conformément aux messages figurant dans les appels à la générosité publique, Les petits frères des Pauvres privilégié la mission « accompagner ».

L'accompagnement des personnes âgées s'inscrit dans le cadre d'un processus bien formalisé. Toutefois, si la gestion du risque lié à la fragilité de la personne accompagnée, dans une relation de longue durée, repose sur le principe affiché d'un accompagnement partagé (« trois regards sur trois vies »), sa mise en œuvre se traduit davantage par un accompagnement « un à un », le cas échéant « deux à deux », avec en outre de fortes disparités territoriales.

Les séjours de vacances, ouverts aux personnes accompagnées, mobilisent la plus forte proportion des ressources. Leur coût, qui est variable, ne fait pas l'objet d'une analyse détaillée de nature à maîtriser les dépenses.

Les petits frères des Pauvres, qui considèrent le bénévolat comme une fin et non un moyen, l'ont érigé en mission sociale. Un grand soin est apporté à la formation des bénévoles. En dépit de l'importance et de la qualité de cette formation, la rotation des bénévoles est assez rapide.

Le niveau peu élevé des frais de fonctionnement qui, en 2013, représentaient 12 % des emplois inscrits au compte de résultat, s'explique en partie par une clé de répartition affectant intégralement aux missions sociales le fonctionnement des fraternités.

Le « GROUPE » des petits frères des Pauvres (2013)

COMPTES COMBINÉS

ASSOCIATION DES PETITS FRERES DES PAUVRES

Ressources : 51,5 M€

dont produits de la générosité du public : 44,9 M€

Association de gestion des établissements

Ressources : 11,11 M€

dont concours de l'association PFP : 6 M€

Conventions de mise à disposition de services, de personnel et de locaux

Fédération des amis des petits frères des Pauvres

Ressources : 1,05 M€

dont concours de l'association PFP : 697 000 €

Convention de mise à disposition de services, de personnel et de locaux

Association Champ Marie

Dans les comptes combinés jusqu'au 31.12.2012

Ressources : 556 448 €

dont loyers : 474 478 €

Société Lechevin-Parmentier

Ressources : 272 510 €

dont loyers : 216 000 €

Centre de rencontre des générations

Dans les comptes combinés à partir du 01.01.2014

Ressources : 3,47 M€

dont concours de l'association PFP : 485 000 €

Convention de mise à disposition de bâtiments et de financement

Concours de l'association PFP : 485 000 €

Caution solidaire de l'association PFP auprès de banques pour 246 959 €

HORS COMPTE COMBINÉS

Fondation des petits frères des Pauvres (regroupant six fondations abritées)

Ressources : 11 M€

dont produits issus de la générosité du public : 4,7 M€

Concours à l'association PFP : 184 606 €

Conventions d'usage de nom, sur la communication et le soutien de projets

Fédération internationale des petits frères des Pauvres

Ressources : 68 797 €

dont paiement de cotisation de membre par l'association PFP : 27 538 €

Convention de mise à disposition de services, de personnel et de locaux

Recommandations

Les recommandations suivantes sont adressées à l'association Les petits frères des Pauvres :

1. mettre en œuvre les procédures de contrôle interne de nature à prévenir et écarter l'ensemble des risques identifiés par l'association ;
2. inclure dans le compte d'emploi des ressources une valorisation monétaire des contributions volontaires en nature ;
3. donner une image plus fidèle des frais de recherche de fonds dans le compte d'emploi des ressources et son annexe, en s'appuyant sur une comptabilité analytique fiable et précise ;
4. définir un niveau optimal des réserves et des fonds associatifs et mettre en place une programmation d'emploi des fonds excédant ce niveau, afin de garantir un usage conforme à l'appel à la générosité publique ;
5. mettre en place dès leur recrutement un engagement écrit de tous les bénévoles sur les principes et les règles d'action de l'association ;
6. abandonner les procédures des comptes bancaires personnels, dits « régies ».

Introduction

Le 19 avril 1946, Armand Marquiset créait l'association Les petits frères des Pauvres pour aider les personnes âgées et démunies. Les premières actions furent organisées à Paris, avant que l'association n'essaime dans plusieurs villes de province, puis dans plusieurs pays.

L'association est reconnue d'utilité publique depuis 1981.

L'aide apportée prend la forme d'un accompagnement régulier, par des bénévoles, de personnes âgées isolées et vivant des situations de précarité multiples ; elle donne lieu également à des invitations à des évènements (par exemple à l'occasion de Noël ou des vacances d'été), à des contacts par téléphone, et à des solutions d'hébergement.

L'activité des petits frères des Pauvres est synthétisée comme suit dans le rapport annuel 2014¹ de l'association :

Les petits frères des Pauvres en 2014 :

36 400 personnes âgées ou démunies aidées

11 000 bénévoles

558 salariés

167 000 donateurs

Les données qui figurent dans le rapport annuel, présenté comme celui de l'association, portent cependant sur un périmètre plus large, qui est celui du « groupe » Les petits frères des Pauvres.

Depuis la création de l'association, en effet, de nouvelles associations et une fondation ont vu le jour. Elles associent leur action à celle de l'association d'origine.

¹ Rapport annuel publié en 2015.

Chapitre I

Présentation de l'association et du « groupe »

I - Les missions de l'association

Les statuts de l'association en vigueur lors du contrôle ainsi que son règlement intérieur ont été adoptés par l'assemblée générale du 26 novembre 1988.

Ces statuts ont été modifiés par un vote de l'assemblée générale le 30 novembre 2013. L'association étant reconnue d'utilité publique, ces nouveaux statuts ne sont entrés en vigueur que près d'un an et demi plus tard, après leur approbation par un arrêté du 16 avril 2015 du ministre de l'intérieur.

A - L'objet statutaire

Dans les statuts anciens comme nouveaux, l'objet de l'association porte sur le soutien aux personnes âgées et démunies et la sensibilisation des pouvoirs publics au sort de ces personnes. Cet objet est complété, dans les nouveaux statuts, par la promotion du bénévolat.

Trois documents de référence définissent en outre, de manière homogène et cohérente, les objectifs de l'association : la charte de 1998, les missions sociales et le projet associatif.

B - La charte, les missions sociales et le projet associatif

Une charte, adoptée par l'assemblée générale du 20 juin 1998, identifie quatre missions : rassembler, vivre une relation fraternelle, rechercher la qualité de vie, alerter.

Définies par un conseil d'administration du 24 janvier 2009, les missions sociales, constituées par les dépenses opérationnelles financées par les ressources issues de la générosité du public, sont au nombre de trois : accompagner, agir collectivement, témoigner et alerter.

L'assemblée générale du 26 juin 2010 a par la suite adopté un « projet associatif » qui définit selon le même ordre les missions sociales. La mission « accompagner » a pour objet le soutien apporté, sous des formes diverses, à des personnes âgées et démunies. La mission « agir collectivement » a pour but de soutenir et former des bénévoles pour accompagner les personnes aidées : l'association considère cette mission comme de portée identique à la

première. La mission « témoigner, alerter », enfin, vise à attirer l'attention de l'opinion publique sur les populations âgées et démunies.

II - L'association et le « groupe »

L'association Les petits frères des Pauvres a vu le jour en 1946. Progressivement, d'autres organismes se sont constitués dans sa mouvance pour venir compléter son action. L'association entretient des relations étroites avec ces organismes qui portent également, le plus souvent, le nom de « petits frères des Pauvres »

À ce titre, l'association présente ces organismes comme les membres d'un groupe. Toutefois, elle ne donne pas à ce « groupe » un contenu stable et clair.

Ainsi, le site internet de l'association regroupe en un « réseau » sept organismes : l'association Les petits frères des Pauvres, la Fédération des Amis des petits frères des Pauvres, la Fondation des petits frères des Pauvres, l'association de gestion des établissements (petits frères des Pauvres-AGE), le Centre de rencontre des générations, l'association de médiation locative Champ Marie et la Fédération Internationale des petits frères des Pauvres.

Pour sa part, le rapport annuel 2013 fait appel à une notion de « groupe », présenté au fil des pages selon des périmètres variables :

- celui constitué par l'association et trois organismes : la Fédération des amis des petits frères des Pauvres, l'association de gestion des établissements, la Fondation des petits frères des Pauvres² ;
- celui se limitant aux organismes ayant des comptes combinés : l'association, la Fédération des amis des petits frères des Pauvres, l'association de gestion des établissements, la société Léchevin-Parmentier³ ;
- celui constitué non seulement par les organismes composant les comptes combinés mais aussi la Fondation, l'association Champ Marie, le Centre de rencontre des générations et la Fédération internationale des petits frères des Pauvres⁴.

Le document public de référence sur l'activité de l'association ne présente donc pas, sur le « groupe », les garanties d'une information exacte et stable. Pour la bonne information du public et des donateurs, il conviendrait de remédier à ces incertitudes en stabilisant la notion de « groupe ».

Afin d'éviter les ambiguïtés résultant d'un périmètre imprécis, l'association a indiqué qu'à partir de son rapport annuel 2015 elle définirait le périmètre du groupe de la manière suivante : les organismes du périmètre des comptes combinés, augmenté des associations « Amis des petits frères des Pauvres » ainsi que des activités de la Fondation indissociables de celles de l'association.

² Page 41 du rapport annuel pour 2013.

³ Page 52 du rapport annuel pour 2013.

⁴ Page 58 du rapport annuel pour 2013.

A - L'association de gestion des établissements

« Les petits frères des Pauvres - association de gestion des établissements » a été créée en 2001 pour gérer les structures ou les établissements offrant à des personnes de plus de 50 ans une solution d'accueil, de séjour ou de logement.

Ses relations en matière de gestion financière, matérielle et de personnel sont importantes avec l'association Les petits frères des Pauvres. En 2013, le soutien financier apporté par celle-ci s'est élevé à 6 M€, représentant 55 % des recettes de fonctionnement de l'association de gestion des établissements.

Les relations entre les deux associations ne reposent pourtant que sur une convention provisoire du 17 mars 2005 disposant que « (la) convention est prévue pour une durée limitée jusqu'à la signature d'une convention définitive intervenant après la réalisation de l'évaluation et la tenue de l'assemblée générale des petits frères des Pauvres statuant sur celle-ci ». Or, cette évaluation, qui devait intervenir en juin 2005, n'a pas été effectuée.

Il est regrettable que cette convention qui définit, à bon droit, l'objet des subventions versées et la procédure à suivre, ne fixe pas de manière incontestable sa période de validité.

B - Le Centre de rencontre des générations

Située sur le domaine de Mont-Evray à Nouan-le-Fuzelier (Loir-et-Cher), l'association « Centre de rencontre des générations », créée en 1993, regroupe un établissement pour personnes âgées dépendantes et des équipements pour des séjours de seniors ou d'autres publics.

Une convention du 7 avril 1993 précise les modalités de financement, restrictives, du « Centre de rencontre de générations » par l'association. Il est ainsi indiqué que le déficit éventuel de l'exercice est à la charge de l'association gestionnaire. Il est seulement prévu une avance sur fonds de roulement, donnant lieu à un avenant à la convention.

Pour autant, les relations financières avec cette association prennent la forme de subventions versées par l'association Les petits frères des Pauvres (462 000 € en 2012 ; 485 000 € en 2013), en méconnaissance des dispositions conventionnelles⁵. Au 31 décembre 2013, l'association Les petits frères des Pauvres était également caution solidaire pour un montant de 246 959 € auprès de deux banques.

C - La Fédération des amis des petits frères des Pauvres

La Fédération des amis des petits frères des Pauvres, créée en 1987, réunit une trentaine d'associations locales œuvrant dans des communes démunies d'implantations de l'association Les petits frères des Pauvres.

⁵ À cela, il convient d'ajouter, pour ces exercices, 245 000 € et 145 000 € d'aides aux personnes âgées hébergées au centre par le biais du fonds d'aide, ce qui revient à solvabiliser l'exploitation.

Le fonctionnement de la Fédération est largement pris en charge par l'association sous diverses formes. L'association Les petits frères des Pauvres verse en outre, chaque année, une dotation à la Fédération (650 000 € en 2012 ; 697 000 € en 2013), qui représente la majeure partie de ses ressources.

Ces dotations sont pour l'essentiel réparties par la Fédération entre ses propres associations membres. Ainsi, en 2012 et 2013, respectivement 580 000 euros et 418 000 euros ont été reversés sous forme de subventions à ces associations. La Fédération sert ainsi principalement d'intermédiaire, en rétrocédant une part majoritaire des subventions qu'elle perçoit.

D - La Fondation des petits frères des Pauvres

La Fondation des petits frères des Pauvres, créée en 1977⁶, a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des personnes n'ayant que de faibles ressources, principalement des personnes âgées. Son action réside notamment dans l'acquisition et l'aménagement de logements et d'habitations en vue de les mettre à disposition de personnes dans le besoin.

La Fondation fait appel à la générosité du public, la plupart du temps conjointement avec l'association Les petits frères des Pauvres. Les ressources ainsi perçues (4,7 M€ en 2013) sont de l'ordre de 10 % de celles perçues par l'association.

Les concours versés par la Fondation à l'association peuvent être importants : 1,5 M€ ont été versés à l'association en 2010 pour financer des actions d'hébergement, 2,8 M€ en 2011 et 2,1 M€ en 2012.

À l'inverse, aucune disposition conventionnelle ne prévoit le versement de financements de l'association à la Fondation. Des financements de cette nature ont pourtant eu lieu sur la période 2010-2013. Ils présentaient le plus souvent un caractère ponctuel et de montant modeste, à l'exception de versements en 2010 pour un total de 786 000 € : ils consistaient pour l'essentiel en un apport en fonds propres destiné à financer un projet de transformation et d'extension d'une petite unité de vie, ainsi que le transfert de deux biens immobiliers.

E - La société Léchevin-Parmentier et l'association Champ Marie

La société Léchevin-Parmentier et l'association de médiation locative Champ Marie, créée en 1991, ont des relations plus lointaines avec l'association Les petits frères des Pauvres. Elles assurent la perception de loyers. Ainsi, la société Léchevin-Parmentier, après avoir conclu avec des bailleurs privés des baux commerciaux, loue ensuite ces locaux à plusieurs structures du groupe⁷.

⁶ La fondation est dotée du statut de fondation abritante depuis 2003.

⁷ Ces baux sont anciens et peu nombreux ; le bailleur souhaitait leur conserver le caractère commercial. Les locaux sont loués à plusieurs organismes pour une activité non commerciale.

De même, l'association de médiation locative Champ Marie prend à bail des logements (propriétés de la fondation Bersabée⁸ ou d'autres opérateurs) et les sous-loue à des personnes en situation de précarité pour des périodes adaptées à leurs besoins et possibilités.

F - La Fédération internationale des petits frères des Pauvres

La Fédération internationale, constituée en 1979, a pour objectif de coordonner l'action de ses membres⁹ dans un esprit de solidarité autour des valeurs promues par Les petits frères des Pauvres. Le lien financier des petits frères des Pauvres avec la Fédération internationale se limite au paiement annuel de sa cotisation de membre (27 538 € en 2013).

G - Les perspectives de simplification du groupe

Un des objectifs de l'adoption de nouveaux statuts est de simplifier les relations de l'association avec les organismes relevant de sa mouvance. Cette simplification, par la voie du regroupement de certaines entités, facilitera l'identification du label Les petits frères des Pauvres par les donateurs.

Pour progresser vers cet objectif, l'association a déclaré avoir prévu deux étapes : dissolution au premier semestre 2016 de la Fédération des Amis des petits frères des Pauvres ; fusion-absorption au 1^{er} janvier 2017 de l'association de gestion des établissements et du Centre de rencontre des générations au sein de l'association Les petits frères des Pauvres.

III - L'organisation de l'association

A - Les organes délibérants

1 - Les instances statutaires

Les statuts et le règlement intérieur définissent la composition et les missions des organes de l'association.

L'assemblée générale définit les grandes orientations de l'association. Elle vote le budget annuel et approuve les comptes de l'exercice clos. Elle doit se réunir au moins une fois par an, ce qui a été le cas sur la période contrôlée.

Le conseil d'administration prend les décisions nécessaires à la mise en œuvre de la politique générale définie par l'assemblée générale. Il doit se réunir au moins quatre fois par an, ce qui a également été le cas pendant la période contrôlée.

⁸ Abritée dans la Fondation des petits frères des Pauvres.

⁹ Les petits frères des Pauvres (France), la fondation les petits frères des Pauvres (Suisse), *the little brothers* (USA), Freunde alter Menschen (Allemagne), Mali bracia Ubogich (Pologne), *Federacion amigos de los mayores* (Espagne), *the little brothers* (Irlande), les petits frères des Pauvres (Canada).

Enfin, le conseil choisit parmi ses membres le bureau de l'association, qui se réunit régulièrement.

2 - Les « conseils d'administration réunis »

Les « conseils d'administration réunis » sont une instance qui siège à intervalles réguliers depuis 2010 sans qu'elle soit prévue, ni par les statuts de l'association, ni par ceux des organismes de sa mouvance.

Institués par le conseil d'administration de l'association du 10 avril 2010, ces « conseils d'administration réunis » avaient pour objet originel de mettre au point et de faire adopter le « projet associatif » par les administrateurs de l'association, ceux de la Fédération des Amis des petits frères des Pauvres, ceux de l'association de gestion des établissements, ceux du Centre de rencontre des générations et le bureau élargi de la Fondation des petits frères des Pauvres.

Le projet associatif a ainsi été adopté par les « conseils d'administration réunis » le 5 juin 2010, conformément à son objet. Le procès-verbal recense les votes, conseil d'administration par conseil d'administration membres.

Progressivement, l'ordre du jour des « conseils d'administration réunis » s'est élargi à des sujets non prévus à l'origine : projet de statuts et de règlement intérieur, relations entre l'association et la Fondation, critères d'agrément des équipes d'action territoriale.

Ce sont ainsi des « conseils d'administration réunis » du 19 octobre 2013 qui ont adopté les projets de statuts soumis à l'assemblée générale du 30 novembre 2013. Or, si le conseil d'administration proprement dit de l'association a été informé de l'avancement de la réflexion sur la réforme des statuts, il ne s'est pas prononcé formellement par un vote, comme cela aurait dû être le cas.

La Cour prend toutefois note de l'information donnée par l'association, selon laquelle cette structure des « conseils d'administration réunis » est appelée à disparaître.

B - L'organisation territoriale

1 - Une organisation s'écartant jusqu'à une date récente des statuts

Les statuts de l'association en vigueur jusqu'en avril 2015 prévoyaient que l'action des petits frères des Pauvres était organisée à partir d'entités locales sans personnalité juridique, dénommées « fraternités ». Les membres de l'association relevant d'une fraternité formaient une « assemblée de fraternité » dont le fonctionnement était décrit dans le règlement intérieur de l'association. Cette assemblée élisait un conseil de fraternité qui choisissait en son sein un président et un vice-président.

Les attributions respectives du président et du directeur de la fraternité dans l'animation, la gestion des moyens, le développement de partenariats et la communication étaient définies avec précision par des « repères de bonnes pratiques », validés par un conseil d'administration du 17 février 2007.

Cependant, alors que le règlement intérieur ne connaissait, en application des statuts, que ces fraternités, l'organisation territoriale s'articulait de fait autour de trois types différents de structures : les fraternités, les antennes et les équipes. Une antenne est une dépendance territoriale d'une fraternité, appuyée par un salarié. Elle peut comporter plusieurs équipes, qui sont des groupes de bénévoles situés dans une localité¹⁰.

2 - La réforme entrée en vigueur en avril 2015

Les nouveaux statuts entrés en vigueur en avril 2015 mettent dorénavant en accord le dispositif juridique avec la pratique.

L'association est désormais organisée en équipes d'action, structures de base réparties sur l'ensemble du territoire national et regroupées en fraternités régionales. Ces structures sont, comme auparavant, dénuées de la personnalité morale. Le nombre de fraternités est limité à douze. Les instances de la fraternité régionale sont la conférence de région et le conseil de région.

C - Les fonctions de direction

Les points essentiels et nouveaux de l'organigramme établi en 2014 résident dans la création de délégués généraux adjoints et la création de directions des fraternités régionales.

Le délégué général adjoint chargé de l'animation de l'équipe nationale a pour mission de veiller à la cohérence de l'action des directeurs nationaux : lui est notamment rattachée une direction de « cohérence des pratiques » créée dans le but, louable, de doter de référentiels les bénévoles pour leur action auprès des personnes accompagnées.

Un deuxième délégué général adjoint a pour mission de veiller à l'animation des régions, mission qui existait auparavant mais à un niveau plus subordonné, la réforme visant à mieux piloter l'action en région et à assurer une cohérence entre les périmètres régionaux.

Des difficultés apparaissent dans l'exercice de la fonction de directeur des établissements et de celle de délégué général adjoint chargé de l'animation des régions.

1 - Le directeur des établissements

Le directeur des établissements, inscrit dans l'organigramme de l'association et rémunéré par celle-ci, n'exerce pourtant pas réellement de fonction de direction au profit de l'association. Il est en effet mis à disposition, pour la totalité de son temps de travail, d'une part de l'association de gestion des établissements, et d'autre part de l'association « Centre de rencontre des générations », toutes deux gérant des établissements d'hébergement, à la différence de l'association Les petits frères des Pauvres.

¹⁰ En région Rhône-Alpes-Auvergne, il existe ainsi une fraternité (à Lyon), trois antennes et treize équipes d'action.

Une convention de mise à disposition du directeur des établissements à l'association de gestion des établissements précise que cette attribution est réalisée à hauteur de 80 % de son temps de travail. Une seconde convention met également ce directeur à disposition de l'association « Centre de rencontre des générations » pour 20 % du temps de travail.

Ces conventions totalisent l'intégralité du temps de travail du directeur des établissements : celui-ci est en conséquence recruté et payé par l'association Les petits frères des Pauvres au bénéfice d'autres organismes.

Le directeur des établissements n'assure donc pas au sein de l'organisation une fonction de supervision, pourtant indispensable, au service de l'association, comme l'indique le procès-verbal de l'assemblée générale de l'association en date du 30 novembre 2013, mais une fonction de gestion au service d'autres structures.

L'association a indiqué avoir transformé au 1^{er} juillet 2015 le poste de directeur des établissements en poste de délégué général adjoint en charge des établissements. Cette évolution laisse toutefois inchangé un dispositif dont le défaut est l'imprécision des missions réelles exercées par le délégué général adjoint.

2 - Le délégué général adjoint chargé de l'animation des régions

Le délégué général adjoint chargé de l'animation des régions est par ailleurs directeur de l'association Fédération des amis des petits frères des Pauvres, ainsi qu'il ressort de l'organigramme jusqu'en 2013 et, encore aujourd'hui, du site internet de l'association.

Ainsi, ce délégué est simultanément chargé du développement de l'association Les petits frères des Pauvres et chargé des mêmes objectifs pour la Fédération des amis. Statutairement, la Fédération a certes pour but de veiller à la cohérence de son action avec celle de l'association, mais elle a aussi pour objet de « provoquer la constitution de nouveaux groupes ». Or, ce développement peut entrer en concurrence avec celui de l'association : le directeur peut privilégier l'un plutôt que l'autre. Cette situation est similaire à celle du directeur des établissements. Dans les deux cas, des fonctions présentant des objectifs différents sont exercées par une même personne.

L'association fait valoir que la solution retenue a pour but d'éviter un manque de concertation sur le développement des équipes d'action territoriales. Elle a cependant un inconvénient, qui est d'entretenir une ambiguïté sur les priorités de développement. Cette difficulté devrait cependant disparaître avec la dissolution prévue de la Fédération des amis des petits frères des Pauvres.

IV - Un dispositif de contrôle interne incomplet

Une fonction de « contrôle de gestion » existe au sein de l'association. Sa mission est cependant plus circonscrite que celle d'un contrôle interne défini comme un ensemble de dispositifs destinés à identifier les risques de l'organisation, à les prévenir et les écarter par des procédures adaptées.

Une démarche d'identification des risques a certes été menée par l'association. Une cartographie des risques a ainsi été adoptée par le conseil d'administration du 21 septembre 2013. Trente-trois risques ont été identifiés, dont treize risques stratégiques, quatorze risques opérationnels et six risques financiers. Si cette identification des risques semble avoir été faite de manière approfondie, elle est à la fois lourde (33 risques identifiés) et peu hiérarchisée (13 risques stratégiques).

De plus, le risque représenté par la gestion des menues dépenses par les bénévoles dans le cadre de leur relation avec les personnes aidées n'est pas identifié en tant que tel.

Enfin, si le conseil d'administration du 21 septembre 2013 a décidé de valider l'approche menée sur les risques stratégiques, aucune conséquence concrète n'en a été tirée à ce jour en termes de dispositifs à mettre en place pour les traiter.

L'association est ainsi dans la situation paradoxale d'avoir identifié un grand nombre de risques, mais de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour les écarter ou les traiter.

Selon l'association, une cellule de contrôle interne va être constituée pour mener des actions de contrôle de la mise en œuvre des règles, des procédures et des recommandations de bonnes pratiques.

V - Une situation financière confortable

A - Les comptes combinés

Une convention de combinaison des comptes, non datée, mais dont l'entrée en vigueur était prévue au 1^{er} janvier 2011 avec un renouvellement tacite, lie l'association Les petits frères des Pauvres, l'association de gestion des établissements, la Fédération des amis des petits frères des Pauvres, l'association Champ Marie¹¹ et la société Léchevin-Parmentier.

Les entités signataires de la convention y constatent l'existence d'un lien de combinaison entre elles, au sens du règlement comptable n° 2002-12 du 12 décembre 2002. Elles reconnaissaient également « l'existence d'un comportement stratégique, technique et financier commun qui peut être relevé entre Les petits frères des Pauvres et les autres entités signataires, du fait des objets respectifs de chaque personne morale et des flux financiers existants ». De ce fait, est prévu l'établissement d'un bilan, d'un compte de résultat ainsi que d'un compte d'emploi des ressources combiné.

L'association « Centre de rencontre de générations » a rejoint le 1^{er} janvier 2014 le périmètre des comptes combinés. Ainsi celui-ci, qui a fluctué sur la période récente, regroupe depuis le 1^{er} janvier 2014 des organismes proches par leurs objectifs et par leur activité, ce qui constitue un facteur de transparence et de bonne information du donneur.

Toutefois, selon l'association, ce périmètre est encore susceptible d'évoluer. Les associations des « Amis » qui perdurerait après la dissolution de la Fédération qui les

¹¹ L'association Champ Marie ne fait plus partie de ce périmètre depuis le 31 décembre 2012, cette association ayant principalement des relations avec la Fondation des petits frères des pauvres.

regroupe aujourd’hui, pourraient être comprises dans le périmètre des comptes combinés. En revanche, une intégration de la Fondation n’est pas envisagée par l’association, ses moyens d’action (location de biens immobiliers à des finalités sociales) lui apparaissant différents des siens propres. Il apparaît souhaitable que l’association tranche ces questions afin de donner une configuration stable aux comptes combinés.

Chaque structure du périmètre de combinaison établit ses propres comptes.

Les outils informatiques comptables sont communs à l’association Les petits frères des Pauvres et à la Fédération des amis ainsi, à compter de l’exercice 2013, qu’à l’association de gestion des établissements. Outre sa propre comptabilité, l’association Les petits frères des Pauvres tient également celle de la Fédération des amis et celle de l’association Champ Marie.

Les opérations de combinaison annuelle sont engagées par l’association Les petits frères des Pauvres. Les opérations effectuées entre les structures participant à la combinaison sont neutralisées au bilan et au compte de résultat et sont effectivement suivies dans les comptes. En 2013, le bilan des entités combinées est constitué à plus de 98 % par le bilan de l’association (cf. annexe n° 1), compte-tenu de l’importance des immobilisations de cette dernière.

Le commissaire aux comptes chargé de la certification des comptes de l’association Les petits frères des Pauvres et de l’association de gestion des établissements, ainsi que de celle des comptes combinés, n’a pas formulé de réserves au titre des exercices sous revue. Il réalise des contrôles sur place au siège et au sein des fraternités, selon un plan de rotation établi sur cinq ans. Une note de synthèse, récapitulant les nouvelles recommandations et le suivi des précédentes, est adressée à l’association. Lors de son contrôle, la Cour n’a toutefois constaté ni diffusion formalisée de ces notes auprès des responsables des fraternités concernées, ni contrôle par le siège d’éventuelles mesures correctrices.

B - Les résultats et la trésorerie

1 - Un résultat d’exploitation fluctuant

Les produits d’exploitation des comptes combinés ont progressé de 33 % de 2010 à 2013 et plus particulièrement de plus de 14 % entre 2012 et 2013 (cf. annexe n° 2). Cette augmentation est essentiellement due à l’augmentation des legs.

Les charges d’exploitation augmentent aussi (+ 11 %), mais de manière moins marquée entre les deux derniers exercices (+ 6 %).

Le résultat d’exploitation a été déficitaire sur les deux exercices 2010 (- 4,4 M€) et 2012 (- 0,6 M€) et excédentaire en 2011 (2,4 M€) et 2013 (3,3 M€).

L’importance du déficit du résultat d’exploitation de 2010 a été expliquée, lors de l’assemblée générale du 26 juin 2011 ayant approuvé les comptes, par une volonté de développement des petits frères des Pauvres financé par l’emploi des réserves.

En 2011, Les petits frères des Pauvres ont été bénéficiaires d’un legs constitué d’une assurance-vie d’un montant de 7,8 M€. Cette liberalité, sans commune mesure avec le montant moyen d’un legs (environ 152 000 €), représente, comme cela est précisé dans les comptes certifiés, 18 % du budget annuel moyen du groupe. Ce legs a été comptabilisé en

produits exceptionnels dans le compte de résultat de l'exercice, qui a enregistré un bénéfice exceptionnellement élevé de 11,3 M€.

2 - Des résultats financiers en progression

Les petits frères des Pauvres disposent de placements financiers importants qui produisent à la fois des produits de cession et des revenus de placement annuels. La progression des produits financiers a été particulièrement marquée en 2012 (+ 0,9 M€) et en 2013 (+ 0,76 M€), en raison de l'augmentation des produits nets sur cession d'immobilisations financières et des revenus de placements.

3 - Une trésorerie abondante

Malgré des résultats fluctuants, la trésorerie a été abondante sur l'ensemble de la période examinée. Une part significative est composée de valeurs mobilières de placement :

Tableau n° 1 : la « trésorerie » des comptes combinés (en M€)

	2010	2011	2012	2013
<i>Valeurs mobilières de placement</i>	8 884 969	17 242 259	13 695 548	5 489 387
<i>Disponibilités</i>	7 489 562	6 194 976	10 761 179	20 023 817
<i>Total</i>	16 374 530	23 437 236	24 456 727	25 513 204

Source : Cour des comptes d'après les comptes annuels

Au total, la situation financière des organismes constituant les comptes combinés peut être qualifiée de confortable. Bien que l'exercice 2010 ait été marqué par un déficit significatif (- 3,7 M€), les autres exercices ont tous enregistré un bénéfice, l'un d'eux, celui de 2011, étant particulièrement élevé.

La contrepartie de cette situation est la détention de valeurs mobilières de placement et de disponibilités avec des montants croissants sur la période. Au 31 décembre 2013, leur total s'élevait à 25,5 M€¹².

¹² En 2014, exercice certes marqué par un élargissement du périmètre des comptes combinés au Centre de rencontre des générations, leur total s'est élevé à 33,9 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une vision complète de l'action de l'association nécessite de prendre en compte celle des organismes agissant dans sa mouvance. Or, la notion de groupe, employée par l'association pour désigner cet ensemble, est changeante et imprécise. Il est donc indispensable, pour donner une information claire aux donateurs, que l'association retienne une acceptation claire et stable.

La complexité de cet ensemble engendre des fragilités : apparition d'une instance de délibération non prévue dans les statuts ; conventions entre l'association Les petits frères des Pauvres et des organismes associés parfois défaillantes ou non respectées ; salariés de l'association recrutés et rémunérés par elle et figurant dans son organigramme, mais travaillant en fait exclusivement ou partiellement pour d'autres organismes.

L'association doit donc veiller à la bonne forme des conventions et au respect de leur contenu, principalement en ce qui concerne les concours financiers. Elle doit aussi soigneusement distinguer, dans les missions de ses agents, celles qui sont faites pour son compte de celles qui sont susceptibles de prendre la forme d'une mise à disposition au bénéfice de tiers.

Par ailleurs, l'établissement de comptes combinés avec trois organismes est un facteur de transparence, sous réserve que l'association et ses partenaires s'accordent sur un périmètre stable.

Enfin, l'association a identifié un grand nombre de risques, à l'exception notable de ceux qui sont liés à l'accompagnement de personnes en situation de faiblesse, mais elle n'a pas mis en place les procédures nécessaires pour les écarter et, au besoin, les traiter.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 1. mettre en œuvre les procédures de nature à prévenir et écarter l'ensemble des risques identifiés par l'association.*
-

Chapitre II

Le respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public

I - La déclaration préalable d'appel à dons

L'association Les petits frères des Pauvres a déposé auprès de la préfecture de Paris, pour chacun des quatre exercices contrôlés, une déclaration préalable annuelle d'appels nationaux à la générosité du public. Tout comme le libellé des objectifs, le descriptif des catégories d'actions mises en œuvre grâce aux dons ne présente pas de différence entre les différentes campagnes. Ces actions de collecte sont complétées par des campagnes d'appel au bénévolat.

Les principales évolutions observées concernent les périodes et les volumes que l'association se réserve le droit, en le spécifiant, de modifier en cours d'année. Le caractère conjoint de ces appels avec ceux de la Fondation est également mentionné, le donneur ayant la faculté de choisir celle de ces deux structures qu'il entend gratifier par son don ou sa liberalité.

II - Les campagnes d'appel à la générosité du public

Les sollicitations envoyées par voie postale mettent en avant les missions sociales - l'accompagnement et l'aide apportée aux personnes âgées isolées - avec, selon la période, une orientation ciblée : en début d'année (février), l'aide individuelle nécessaire à la couverture des besoins vitaux est évoquée (« manger, dormir, se soigner dignement »), ainsi que la présence amicale d'un bénévole ; avant l'été, il s'agit d'offrir des vacances ; au dernier trimestre, l'accent est mis sur un accompagnement pour Noël.

Des campagnes successives rythment ainsi l'année. Les principales d'entre elles consistent dans la prospection, la fidélisation et la réactivation après un premier don. Elles font l'objet de publipostages externalisés ou d'appels téléphoniques pour promouvoir le prélèvement automatique. La revue « Les petits frères des Pauvres Infos » inclut également une campagne de collecte. Comme cela a été souligné plus haut, les dons issus d'une

campagne peuvent, selon la volonté du donateur, être destinés à l'association ou à la Fondation.

Les bons de soutien d'aides individuelles de début d'année prévoient expressément la réallocation éventuelle des fonds¹³ et le financement des frais d'appel et de traitement des dons. Ils mentionnent également, sous le label « don en confiance », l'agrément du Comité de la Charte, la certification des comptes et les contrôles éventuels de la Cour des comptes et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Les actions de collecte sont toutes identifiées, ce qui permet d'en mesurer le taux de retour et le rendement. Le nombre et le calendrier de ces actions de collecte s'inscrivent dans le cadre formalisé des déclarations annuelles de campagne.

III - Le compte combiné d'emploi des ressources

A - La structure du compte d'emploi des ressources

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources issues de la générosité du public pour chacun des exercices sous revue. Ces comptes combinés sont inclus dans l'annexe des comptes annuels comme le prévoit l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005.

La mise en place d'un compte d'emploi des ressources, respectant les nouvelles prescriptions instaurées par le règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable, a été validée par un conseil d'administration du 24 janvier 2009. De fait, le compte d'emploi des ressources inclus dans l'annexe des comptes annuels respecte ces obligations (cf. annexe n° 3).

En « emplois », les missions sociales, conformes à celles définies par le conseil d'administration, sont détaillées. L'annexe comprend aussi des précisions sur les rubriques de recherche de fonds et de fonctionnement. Elle mentionne également, mais sans les chiffrer (cf. *infra*), l'existence de coûts indirects. Elle précise très succinctement la répartition des charges de communication entre celles qui relèvent des missions sociales et celles de la communication institutionnelle, qui relèvent du fonctionnement.

En revanche, les lignes concernant l'« évaluation des contributions volontaires en nature » ne sont pas servies. Il s'agit, en « ressources », du bénévolat, des prestations en nature et des dons en nature et, en « emplois », de l'affectation qui en est faite.

À cet égard, les comptes annuels certifiés, qui mentionnent le nombre de bénévoles réguliers et occasionnels, précisent que les heures effectuées « ne font pas encore l'objet d'une valorisation comptable, compte tenu de la difficulté d'évaluation due à la grande diversité des bénévoles petits frères, de la variété des actions entreprises et des diverses formes d'accompagnement ».

¹³ « Si les sommes collectées pour cet appel s'avéraient supérieures aux besoins, les petits frères des Pauvres se permettront d'allouer les fonds collectés aux autres actions en faveur des personnes âgées de plus de 50 ans isolées et démunies ».

Tableau n° 2 : estimations sur le bénévolat

	2010	2011	2012	2013
<i>Bénévoles réguliers</i>	5 795	6 618	6 702	7 280
<i>Bénévoles occasionnels</i>	3 191	3 362	2 943	3 024
<i>Total</i>	8 986	9 980	9 645	10 304
<i>Nombre d'heures</i>	1 060 000	1 110 000	1 145 000	1 336 620

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels combinés

La question de la valorisation du bénévolat a été évoquée devant le conseil d'administration du 19 février 2011 ; il a décidé de ne pas y procéder et de se limiter à l'inscription du nombre d'heures au compte d'emploi des ressources et dans le rapport d'activité. Ce sujet a également été abordé pour les exercices suivants, notamment par le commissaire aux comptes.

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

1 - La construction du compte combiné d'emploi des ressources

Les rubriques du compte d'emploi des ressources sont servies à partir des données combinées issues des comptes de comptabilité générale et de la comptabilité analytique.

Au moment de la mise en place de la nouvelle réglementation du compte d'emploi des ressources, Les petits frères des Pauvres ont défini une méthode d'imputation des ressources issues de la générosité du public sur le financement des emplois. Selon cette méthode, les missions sociales et les frais de fonctionnement sont d'abord financés par les ressources, au demeurant largement minoritaires, autres que celles issues de la générosité du public. La totalité du solde des emplois est ensuite financée par la générosité du public, qui finance également les immobilisations acquises dans l'exercice. Les frais de recherche de fonds sont, quant à eux, intégralement financés par la générosité du public.

Ce choix d'affectation est conforme aux possibilités offertes par la réglementation de 2008 et a été appliqué pour chacun des exercices 2010 à 2013.

2 - Les coûts faisant l'objet de répartition

Certaines charges font l'objet de répartitions entre les diverses rubriques du compte d'emploi.

Dans les comptes annuels combinés, ces imputations et le mode de répartition sont effectivement mentionnés, tant pour les « salaires et les charges y attachées » que pour les « autres dépenses » (sans plus de précision). Pour les premiers, il est indiqué qu'ils sont répartis au prorata du temps passé dans le domaine concerné. Pour les secondes, si elles ne sont pas directes, elles sont réallouées au prorata des répartitions des effectifs. Cependant, aucune information n'est restituée quant à leur montant ou leur affectation en fonction, soit de

la finalité de la dépense, soit du service concerné. Bien que ce ne soit pas explicité dans les comptes annuels, le périmètre des « autres dépenses » correspond à celui des charges de fonctionnement dans leur ensemble : achats, locations et charges, entretien, prestations diverses, missions, frais postaux et télécommunications, etc.

Ce défaut d'affichage ne permet pas au donateur d'avoir une information complète quant aux montants de toutes les charges indirectes de fonctionnement imputées dans les rubriques du compte d'emploi des ressources.

3 - Les fonds dédiés

Les fonds dédiés inscrits au bilan (1 M€ en 2013) sont constitués à 87 % de ressources issues de libéralités. Les auteurs de libéralités accompagnant très rarement celles-ci d'une clause d'affectation, les fonds dédiés (quatre seulement à ce jour) ne représentent pas un enjeu financier important, ce qui peut expliquer l'absence de procédure écrite de gestion.

Au regard des données chiffrées restituées dans les comptes annuels, le rythme d'emploi des fonds dédiés n'appelle pas d'observations. En revanche, il n'existe aucune information sur les actions auxquelles les fonds dédiés se rapportent, ce qui pourrait pourtant facilement être établi, compte tenu de leur nombre limité.

Les petits frères des Pauvres ont pris la décision de mutualiser dans leurs produits financiers globaux les produits financiers dégagés par les fonds dédiés, au motif d'une absence de clause conventionnelle de la part des financeurs, ou d'enjeux marginaux conjugués à des contraintes de gestion. Si ce dernier argument peut être pris en considération lorsque les sommes inscrites sont de faible importance et de courte durée, car la rentabilité n'est pas significative, ce qui est le cas en l'espèce, il n'en irait plus de même dans l'hypothèse où les montants de fonds dédiés deviendraient plus importants. Seule l'inscription en fonds dédiés des produits financiers permettrait alors d'assurer un emploi correspondant à l'affectation choisie par l'auteur de la libéralité.

Enfin, le calcul de la variation des fonds dédiés collectés auprès du public pour les exercices 2011 à 2013 n'exclut pas les fonds dédiés issus de subventions, en méconnaissance de la règlementation applicable, faussant ainsi les montants des soldes et reports des exercices suivants. L'association s'est engagée à y remédier.

4 - Le report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées

Le montant du report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées défini pour 2009, premier exercice d'application du règlement 2008-12, peut être considéré comme conforme aux prescriptions réglementaires.

En effet, Les petits frères des Pauvres ont choisi d'appliquer un pourcentage moyen, sur les trois exercices précédents, de la part de la générosité publique dans les ressources. Les ressources non affectées ont été évaluées à partir du montant total des fonds associatifs de l'association en 2008, seule entité du périmètre combiné à collecter des ressources auprès du public. Cette méthode, différente de celles qui sont explicitées par le règlement précité (§ 2.3), a été validée par le commissaire aux comptes.

IV - La communication financière envers le donateur

Le compte d'emploi des ressources combiné est publié dans la forme réglementaire avec son annexe, et est accessible depuis une rubrique du site internet. Le rapport annuel présente le compte d'emploi des ressources combiné dans le cadre plus large d'un rapport financier qui inclut notamment le bilan combiné. En 2010 et 2011, ce rapport financier faisait partie intégrante du rapport annuel. En 2012 et 2013, il a été présenté sous la forme du fascicule détachable « l'Essentiel » inséré au centre du rapport annuel.

La Cour constate que, sur toute la période, les données chiffrées correspondent aux rubriques réglementaires prescrites et que les chiffrages sont ceux du compte d'emploi des ressources publié. Toutefois, des écarts avec les chiffres de « l'Essentiel » sont observés sur le montant 2013 des « autres produits » (8,3 M€ dans les comptes publiés ; 8,8 M€ dans « l'Essentiel »), ainsi que de rares erreurs d'arrondi.

En ce qui concerne les emplois, le rapport financier va au-delà des exigences réglementaires en précisant la répartition des emplois par action au sein de chaque mission, ce qui témoigne d'une volonté de transparence forte. En 2012, l'information du donateur s'est améliorée pour les ressources, dans la mesure où les grandes composantes des fonds privés et des autres produits ont été détaillées au-delà des obligations réglementaires.

Toutefois, la qualité de l'information financière reste entachée par certains manquements ou erreurs relevés dans la construction du compte d'emploi des ressources. Ainsi la répartition des charges indirectes n'est pas assez détaillée, le calcul de « la variation des fonds dédiés collectés auprès du public » n'exclut pas les fonds dédiés issus des subventions, et les frais d'appel et de traitement des libéralités apparaissent en « frais de recherche des autres fonds privés » alors qu'il s'agit de la générosité du public¹⁴. Ce dernier point est sans incidence sur le contenu de « l'Essentiel », puisque les frais de recherche de fonds y sont globalisés.

Compte tenu de l'organisation complexe et de la multiplicité des liens entre les entités de la sphère élargie des petits frères des Pauvres, notamment avec la Fondation, le Centre de rencontre des générations et l'association de gestion des établissements, les donateurs et le public ne disposent pas d'une information spécifique sur les flux financiers entre ces organismes, une partie d'entre eux provenant de la générosité du public.

¹⁴ Cf. ci-après chapitre III, § II-A.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le compte d'emploi des ressources combiné comporte l'intégralité des rubriques réglementaires en emplois et en ressources. Toutefois, des charges de structure relevant du fonctionnement font l'objet de répartition entre les diverses rubriques du compte d'emploi, sans que l'information qui en est donnée dans les comptes annuels précise la nature et le montant des répartitions.

Aucune information n'est donnée non plus sur la valorisation des contributions volontaires en nature.

L'inscription et l'emploi des fonds dédiés s'effectuent de manière appropriée ; leur variation n'exclut cependant pas, en contradiction avec la réglementation, les ressources affectées qui ne relèvent pas de la générosité publique.

Pour être pleinement satisfaisante, l'information financière du donateur nécessiterait de voir levées certaines insuffisances dans la construction du compte d'emploi des ressources et que soit améliorée l'information sur les montants des flux entre entités.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

2. *inclure dans le compte d'emploi des ressources une valorisation monétaire des contributions volontaires en nature.*
-

Chapitre III

La collecte des ressources auprès du public

I - Des ressources issues principalement des legs

Les ressources de la générosité publique (45 M€ en 2013) représentent 80 % des ressources totales des organismes du périmètre des comptes combinés (56 M€ en 2013)¹⁵. Elles ont progressé de 42 % entre 2010 et 2013.

Tableau n° 3 : la répartition et l'évolution des ressources de la générosité du public

En €	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2013
<i>Llegs et autres libéralités</i>	18 605 270	29 196 893	21 390 503	30 271 770	+ 63 %
% des ressources générosité publique	58 %	66 %	58 %	67 %	
% des ressources totales	47 %	55 %	45 %	54 %	
<i>Dons manuels</i>	13 287 586	14 412 456	14 950 704	14 814 655	+ 11 %
% des ressources générosité publique	42 %	33 %	41 %	33 %	
% des ressources totales	33 %	27 %	31 %	26 %	
<i>Autres produits liés à la générosité publique</i>	54 994	379 380	317 645	189 182	+ 244 %
% des ressources générosité publique	0,17 %	0,86 %	0,87 %	0,42 %	
% des ressources totales	0,14 %	0,71 %	0,66 %	0,34 %	
<i>Total générosité publique</i>	31 947 850	43 988 729	36 658 852	45 275 607	+ 42 %
<i>Total des ressources inscrites au compte de résultat</i>	39 734 091	53 315 532	47 837 921	56 043 062	+ 41 %
Ressources générosité publique/Ressources totales	80,4 %	82,5 %	76,6 %	80,7 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels combinés

Ces ressources sont majoritairement constituées de « legs et autres libéralités » qui, en moyenne, représentent les deux tiers des ressources issues de la générosité publique et la

¹⁵ L'association Les petits frères des Pauvres en comptabilise la quasi-totalité.

moitié des ressources totales. Sur la période 2010-2013, les legs et autres libéralités ont augmenté de 63 %.¹⁶

Les dons manuels (14,8 M€ en 2013), qui représentent le tiers des ressources de la générosité publique et le quart des ressources totales, ont enregistré une progression à la fois plus modérée et plus régulière (+ 11 % entre 2010 et 2013).¹⁷

Le montant des « autres produits liés à la générosité du public », constitués des ventes de biens mobiliers, notamment les ventes annuelles à Lille ou Nantes, est anecdotique (0,18 M€ en 2013).

A - Les legs et autres libéralités¹⁸ : une gestion globalement satisfaisante

1 - Une forte progression des ressources issues des assurances-vie

Les ressources issues des « legs et autres libéralités » (cf. annexe n° 4) étaient constituées en 2013 à hauteur de 38 % de contrats d'assurance-vie (+ 121 % entre 2010 et 2013), type d'actif d'autant plus intéressant pour l'association que sa réalisation est moins complexe et longue que celle des biens immobiliers (28 % des libéralités en 2013, avec une progression moindre : + 12 % sur la période).

2 - Une gestion centralisée des legs et des donations

Le traitement des legs et donations reçus par Les petits frères des Pauvres est effectué au siège par un service ad hoc, le service « donations et legs », composé de juristes entre lesquels sont répartis les dossiers, dont l'ouverture fait l'objet de saisies informatiques.

a) Une gestion administrative des dossiers globalement satisfaisante

Les procédures de gestion des legs ont été formalisées et détaillent précisément les différentes étapes de traitement. Les dossiers examinés n'ont pas révélé d'anomalie dans le respect des procédures.

Le délai dans lequel s'effectue l'instruction des dossiers avant leur présentation au conseil d'administration n'excède généralement pas deux à trois mois : des délais supérieurs sont souvent le signe de difficultés rencontrées avec les études notariales.

Après l'obtention de l'absence d'opposition de la préfecture de Paris¹⁹ et à réception de l'envoi en possession, l'actif hors immobilier est réalisé dans des délais brefs. Un courrier

¹⁶ Elles ont cependant enregistré un reflux en 2014 (22,1 M€ contre 30,3 M€ en 2013, soit – 27 %), engendrant une diminution de 7,3 M€ des ressources de la générosité publique et de plus de 7 M€ des ressources totales.

¹⁷ Ils ont atteint 15,5 M€ en 2014.

¹⁸ Autres libéralités : donations, assurances-vie.

¹⁹ Préfecture du lieu du siège de l'association.

est systématiquement envoyé à l'AGIRA²⁰ pour la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie, afin de permettre au service de prendre l'attache des banques et des compagnies d'assurance pour la mise à disposition des fonds ou titres.

b) Une réalisation des biens immobiliers dans des conditions satisfaisantes

Un « fichier immobilier » est tenu par un juriste spécialisé. Chaque bien immobilier obtenu par legs est inscrit dans ce fichier, qui recense le stock de biens destinés à être vendus ; les biens conservés par l'association ne figurent en revanche pas dans ce fichier.

La mise en vente est systématiquement précédée de l'obtention d'une estimation délivrée par France-Domaine. Dans les dossiers clôturés examinés, l'intégralité des ventes a été réalisée à un prix supérieur à cette estimation.

Sauf cas particuliers²¹, le service des donations et legs s'astreint à signer deux mandats de vente avec des agences immobilières. Si cette disposition protectrice n'a pas à être remise en cause, elle pourrait le cas échéant être appliquée avec souplesse dans le cas de dossiers spécifiques (biens ruraux notamment) afin de ne pas allonger à l'excès le délai de vente, ce qui serait nuisible à l'association.

Les délais de mise en vente ne sont pas, en règle générale, imputables à l'inaction ou à la défaillance du service « donations et legs ». Dès que le juriste instructeur a validé la date de vente, les mandats de vente sont signés dans des délais raisonnables²².

c) Un suivi et un pilotage à consolider et à formaliser

Jusqu'à la fin de l'année 2013, le service ne disposait que d'un seul fichier « dons et legs », tenu par testateur. Le contrôle a permis de constater que ce fichier ne reflétait pas toujours la réalité des dossiers quant à l'exhaustivité et à l'exactitude des données figurant dans les dossiers papier (erreur dans la date d'acceptation par le conseil d'administration, absence d'estimation des biens immobiliers, erreur dans l'indication de la structure bénéficiaire). S'analysant comme un outil de gestion présentant à la fois certaines lourdeurs d'utilisation et une absence de sécurisation²³, ce fichier ne pouvait pas permettre un réel pilotage du service.

Depuis la fin de 2013, un fichier de « suivi des dossiers par juriste » et le fichier immobilier précités procurent des conditions de compte-rendu à la responsable du service la mettant à même d'exercer un contrôle tant sur l'état d'avancement des dossiers de succession, avant et après passage au conseil d'administration, que sur les conditions de réalisation des biens immobiliers.

²⁰ Association pour la Gestion des Informations sur le Risque en Assurance.

²¹ Disposition testamentaire contraire ou décision des collégataires « majoritaires ».

²² Un seul cas de retard a été relevé où, sans raison particulière, près d'une année s'est écoulée entre la date d'accord de mise en vente (25 mars 2013) et la signature d'un mandat de vente. Dans un autre cas, le juriste en charge de l'immobilier a accepté, apparemment sans accord formalisé de sa hiérarchie, un départ des locataires différé de 14 mois par rapport au terme du congé réglementaire.

²³ Absence d'habilitation, de mot de passe ou d'interface comptable.

Les deux fichiers ont fait l'objet en 2014 de croisements hebdomadaires (dossiers à particularités soulevées par les juristes instructeurs, examen des propositions de prix de vente par le juriste chargé de l'immobilier, etc.). Une vérification est effectuée deux fois par an, comportant un pointage de l'intégralité des fichiers. Au vu de l'échantillon contrôlé, le fichier immobilier manque parfois de mise à jour sur la situation du bien (« vente en cours » ou « vente en attente »).

Cette double saisie - voire triple dans le cas des biens immobiliers - est très consommatrice de temps. Les contrôles de cohérence inévitables et successifs le sont également. Ces constats expliquent que l'association envisage l'adoption d'un outil informatique disposant d'une interface avec la comptabilité de l'association, partagé par tous les juristes, y compris celui qui est chargé des ventes immobilières.

3 - Le cas particulier des legs des personnes accompagnées : le fonds « Transmission et Fraternité »

L'association Les petits frères des Pauvres a longtemps refusé, pour des raisons éthiques, de recevoir des libéralités provenant de personnes accompagnées, afin d'écartier les risques d'abus de faiblesse. En 2011, toutefois, elle a décidé de créer un fonds de dotation sous la dénomination de « Fonds Transmission et Fraternité »²⁴, destiné à accueillir de telles libéralités, les fonds ainsi recueillis devant être « utilisés par d'autres organismes partageant ses valeurs et agissant dans le prolongement de sa propre mission » (préambule des statuts du fonds) en faveur des personnes en difficulté et notamment des personnes âgées.

La réalisation des biens est effectuée par le service « donations et legs » de l'association et les produits sont versés au Fonds.

Les statuts du Fonds prévoient que chaque versement est « comptablement individualisé et fait l'objet d'un fonds dédié inscrit dans la comptabilité du fonds de dotation, afin de veiller à ce que l'emploi des fonds soit conforme à la volonté du donneur ».

Une convention du 12 décembre 2011 reprend cet engagement. Elle prévoit aussi que l'association pourra contrôler l'emploi des fonds. Les rapports annuels d'activité du Fonds détaillent les emplois de ces ressources.

Les statuts du Fonds ainsi que la convention ont ainsi institué des garanties pour un emploi des libéralités conforme aux volontés de leurs auteurs.

En outre, un représentant de l'association Les petits frères des Pauvres a pour mission, au sein du « collège des fondateurs », de s'assurer du respect des statuts, tout particulièrement de l'objet social, du caractère d'intérêt général des organismes bénéficiaires de ses aides, et du respect des intentions des donateurs. Le fonds de dotation a rendu compte plusieurs fois de l'utilisation des fonds au conseil d'administration de l'association.

²⁴ Ce fonds a été créé en application de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui dispose : « Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général... ».

Toutefois, à ce jour, l'association n'a pas mis en œuvre les possibilités spécifiques ouvertes par la convention de « contrôler la bonne utilisation des fonds versés et le détail de ses frais de fonctionnement (du Fonds Transmission et Fraternité) ». Or, l'intérêt de cette disposition est précisément de s'assurer du respect de la volonté des donateurs.

Lors de la contradiction, l'association a fait état de sa volonté de demander à ses commissaires aux comptes de procéder aux diligences nécessaires pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds et des frais de fonctionnement du Fonds. De plus, elle s'est engagée à intégrer le contrôle de l'emploi des fonds des bénéficiaires des subventions du Fonds dans le périmètre du groupe de travail sur le contrôle interne qu'elle projette de mettre en place. La Cour en prend acte.

B - Les dons manuels : une gestion externalisée

1 - La gestion d'une collecte en progression

Les dons (cf. annexe n° 5), qui sont presque exclusivement non affectés, ont progressé de 11 % entre 2010 et 2013, exercice qui a connu un léger tassement. Une seule collecte affectée a été organisée par Les petits frères des Pauvres, en 2011, sans toutefois que cela ait été précisé dans la déclaration de campagne afférente.

L'association dispose d'un seul fichier (« Alizé »), dont la gestion est centralisée sous la responsabilité de la direction de la recherche de fonds et de la communication. Les entités locales n'ont pas de fichiers propres. Depuis 2007, la gestion de ce fichier est externalisée auprès d'un prestataire spécialisé choisi après appel d'offres, chargé à la fois de l'appel et du traitement des dons. L'association a procédé à un nouvel appel d'offres en 2012 et recourt également à la location de fichiers.

L'association indique qu'elle exerce un pilotage sur ce fichier et son utilisation, avec une extraction régulière de données qui font l'objet de contrôles (recherche de doublons). La traçabilité des dons peut être mesurée par l'émission des reçus fiscaux.

La quasi-totalité des enveloppes-réponses de dons arrivent au siège de l'association et sont transmises, sans être ouvertes, au prestataire chargé du traitement. Les petits frères des Pauvres ont souhaité désengager les fraternités du processus de traitement des dons : à ce jour, seules trois fraternités²⁵ reçoivent encore des enveloppes-retour, exception à laquelle il serait souhaitable qu'il soit mis fin, compte tenu du contrat passé avec le prestataire et dans un souci d'homogénéisation des procédures.

Les procédures mises en place prévoient un encaissement centralisé des dons, réparti entre le prestataire et le service « traitement des dons » du siège. Cette procédure n'est pas exclusive de l'encaissement de versements spontanés au niveau local, ce qui a été constaté à la fraternité de Marseille.

Pour l'essentiel, l'émission des reçus fiscaux relève de la compétence du prestataire. Le service du siège y procède également. Les entités locales, en revanche, ne sont pas habilitées à le faire. Les reçus fiscaux sont liés à l'encaissement ou à l'enregistrement du don

²⁵ Lille, Lyon et Nantes.

dans le fichier « Alizé ». La concordance des reçus fiscaux avec les encaissements est opérée par le commissaire aux comptes lors de ses travaux de certification.

2 - Une actualisation de la politique et de la stratégie de recherche de fonds

Les grandes lignes de la stratégie de recherche de fonds²⁶ remontent à 2005. Elles sont régulièrement discutées par le conseil d'administration et les résultats sont présentés en assemblée générale par le directeur de la communication et de la recherche de fonds.

À ce titre, au cours de la période examinée, ont été mises en œuvre en 2012 la création d'un nouvel axe de collecte avec les dons en titres, la segmentation de fichiers pour améliorer le recrutement de nouveaux donateurs, le développement de la collecte via internet, la recherche et la fidélisation des testateurs (création et développement d'un service ad hoc), ou encore le développement de ventes ciblées d'objets issus des dons en nature.

En 2013, une « politique » et une « stratégie de recherche de fonds 2014-2017 » ont été adoptées par le conseil d'administration. Elles prévoient l'adoption de formes de recherche de dons comme la mise en place d'un programme « mécénat » ou le développement des « micro-dons », à l'occasion par exemple d'achats en ligne. En revanche, Les petits frères des Pauvres n'envisagent pas de mettre en place des actions de collecte sur la voie publique, à la différence de nombreuses autres associations.

Les petits frères des Pauvres ont obtenu un accroissement du don moyen sur la période, que ce soit en prospection, où il est passé de 38 € en 2010 à 51 € en 2013, ou en fidélisation (de 67 € en 2010 à 76 € en 2011).

La direction de la recherche des fonds et de la communication est en mesure de connaître avec précision la rentabilité (taux de retour et rendement) de chacune de ses actions. Un tableau de bord annuel est ainsi constitué et les éléments sont régulièrement communiqués au conseil d'administration.

C - Les autres produits liés à l'appel à la générosité du public : l'organisation par les petits frères des Pauvres de ventes de biens mobiliers

Les biens mobiliers reçus par Les petits frères des Pauvres à l'occasion d'un legs prennent deux destinations. La grande majorité (83 % en 2013) sont vendus par le notaire chargé de la succession ou un commissaire-priseur lors de ventes publiques aux enchères ; ils sont alors gérés par le service « donations et legs » et le produit de leur vente est comptabilisé en « legs » dans le compte d'emploi des ressources. Mais certains biens (17 % en 2013) sont sélectionnés pour être intégrés, soit dans la vente annuelle organisée par les petits frères des Pauvres, alternativement à Nantes et à Lille (sauf en 2010²⁷), soit dans d'autres ventes de moindre envergure. Ces ventes servent d'outils promotionnels au niveau local, chargé d'en

²⁶ Dons, legs, dons en nature.

²⁷ Décalage de la vente de Nantes en 2011.

organiser la communication. Leur produit est, dans le compte d'emploi des ressources, comptabilisé en « autres produits liés à l'appel à la générosité du public ».

Les biens mobiliers sélectionnés pour rejoindre les ventes organisées par l'association sont entreposés dans un garde-meuble (service gestion des dons en nature), qui dépend de la direction de la recherche des fonds et de la communication. L'entrée des biens dans le garde-meuble a fait l'objet en 2010 de procédures formalisées²⁸, qui précisent d'une part les étapes et les contrôles afférents (de l'inventaire initial des biens, à leur tri, au déménagement et transport jusqu'à leur réception dans le garde-meuble), et d'autre part les modalités de préparation et de suivi des opérations de vente, également gérées par le service du garde-meuble.

D - Une dépense fiscale significative

L'accès à la générosité du public ouvre droit à des avantages fiscaux de natures diverses. Les petits frères des Pauvres en bénéficient de manière directe et indirecte.

Ainsi en 2013, l'ordre de grandeur de l'effort financier consenti par l'État sous la forme de la réduction d'impôt sur le revenu accordé sur les dons manuels peut être estimé à près de 10 M€, en appliquant une réduction de 75 % au montant des dons manuels reçus par l'association des petits frères des Pauvres (14,8 M€), l'hypothèse étant faite que 85 % des donateurs sont concernés par cette réduction. Il s'agit d'une estimation ne tenant compte, ni des donateurs qui omettent de déclarer le don, ni de ceux qui dépassent le plafond de déduction (cf. annexe n° 6).

La dépense fiscale liée à l'exonération des droits de mutation à titre gratuit sur les legs et assurances vie peut être pour sa part estimée à 12 M€.

La dépense fiscale au titre de l'impôt sur les sociétés, notamment pour certains revenus patrimoniaux, est quant à elle difficilement estimable, compte tenu de la diversité des situations.

II - Une présentation des frais de recherche de fonds à clarifier

A - L'imputation variable de certains frais

La présentation des frais de recherche de fonds dans le compte d'emploi des ressources (cf. annexe n° 7) souffre de plusieurs faiblesses.

Seuls les frais d'appel à dons sont comptabilisés en frais d'appel à la générosité du public (5,1 M€ en 2013), les frais liés aux libéralités (1,1 M€) sont présentés à tort comme des

²⁸ Conformément aux recommandations émises par la Cour en 2006 à l'issue du contrôle sur « la gestion des legs et autres libéralités collectés auprès du public par l'association les petits frères des Pauvres (exercices 1998-2002) ».

« frais de recherche des autres fonds privés », ce qu'au demeurant le commissaire aux comptes n'a pas relevé.

Aucun frais lié à la recherche de subventions et autres concours publics n'est identifié dans le compte d'emploi des ressources, alors même que de telles actions existent.

En outre, la classification des frais réalisée en comptabilité analytique ne permet pas de faire une distinction fiable entre l'appel et le traitement des dons : ainsi, les frais d'appel sont chiffrés à 3,1 M€ en 2012 et à 1,9 M€ en 2013, et inversement les frais de traitement sont passés de 1,9 M€ en 2012 à 3,2 M€ en 2013. Les frais de sous-traitance générale ont été intégralement rattachés aux appels à dons en 2012, avant de l'être au traitement des dons en 2013 ; de même, l'affranchissement des reçus fiscaux figure dans les frais postaux, alors que ceux-ci sont rattachés aux appels à dons.

Des difficultés semblables existent pour les libéralités, dont les frais étaient presque totalement rattachés à l'appel en 2012 et au traitement en 2013. Si la distinction entre appel et traitement des fonds n'est pas réglementairement obligatoire, il apparaît légitime que, dans la mesure où la comptabilité analytique la prévoit, elle soit effectuée correctement.

B - Les frais d'appel et de traitement des dons

La proportion des dons consacrée à l'appel et au traitement était proche de 34 %²⁹ en 2012 et 2013.

L'importance des frais de sous-traitance (38 % des frais liés aux dons en 2013) trouve son origine dans l'externalisation, et celle des frais postaux et de télécommunication (28 %) dans la décision de l'association de privilégier les campagnes de publipostage par rapport à d'autres moyens d'appel à dons.

Les frais de personnel, en croissance de 5 % entre 2012 et 2013, s'élevaient à 839 000 € (soit 10,38 ETP) en 2013. Malgré une forte externalisation, ils représentaient 17 % des dépenses liées aux dons. Selon les petits frères des Pauvres, l'augmentation observée se justifierait par le développement des appels à dons.

L'association effectue, pour chaque campagne d'appel à dons, un suivi des coûts directs et des dons collectés, sans pour autant que ce dernier ne donne lieu à des bilans stratégiques ou à une présentation en conseil d'administration.

Par ailleurs, l'ensemble des coûts du bulletin d'information « Les petits frères des Pauvres-Infos » est rattaché à l'appel à dons, alors qu'une partie du contenu relève de la communication institutionnelle, et donc des frais de fonctionnement.

²⁹ En 2012, les frais d'appel et de traitement des dons se sont élevés à 5 M€, pour 14,9 M€ de dons manuels collectés

C - Les frais d'appel et de traitement des libéralités

Les frais d'appel et de traitement des libéralités sont faibles. Ainsi la part des libéralités effectivement consacrée à l'appel et au traitement de ce type de ressources est de 3,4 % en 2013.

Ils sont pour l'essentiel constitués de frais de personnel (90 % en 2012 ; 84 % en 2013, soit 857 000 € pour 11,84 ETP)³⁰, l'appel et le traitement des legs étant menés en interne. Mais leur recensement n'est pas exhaustif : par exemple, les appels aux grands donateurs passés dans les bulletins notariaux et les participations aux conférences des notaires sont considérés comme des appels à dons.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les legs et donations, qui constituent la majeure partie des ressources du périmètre combiné des petits frères des Pauvres, font l'objet d'une gestion globalement satisfaisante. La réalisation des biens est, à de rares exceptions près, effectuée dans des délais raisonnables. Le suivi et le pilotage récemment mis en œuvre restent toutefois à consolider et à formaliser.

La collecte et le traitement des dons, qui constituent un peu plus d'un quart des ressources totales et ont légèrement progressé sur la période, sont gérées de manière centralisée. Seules trois fraternités continuent encore à recevoir des enveloppes retour, l'une d'elles continuant à les ouvrir.

L'inscription des frais de recherche de fonds dans le compte d'emploi des ressources n'est pas entièrement satisfaisante dans la mesure où elle ne présente pas les frais liés aux libéralités en « frais d'appel à la générosité du public » et que la classification des frais réalisée ne permet pas d'opérer une distinction fiable entre appel et traitement des dons.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

3. *donner une image plus fidèle des frais de recherche de fonds dans le compte d'emploi des ressources et son annexe, en s'appuyant sur une comptabilité analytique fiable et précise.*

³⁰ La diminution entre 2012 et 2013 s'explique principalement par le fait que le service « donations et legs » a fonctionné avec près d'un ETPT en moins en 2013.

Chapitre IV

Les emplois : missions sociales et frais de fonctionnement

Le total des emplois inscrits au compte de résultat (49,5 M€ en 2013) a progressé de 15 % entre 2010 et 2013. La part des emplois constituée par les missions sociales est restée stable autour de 76 %, ce qui traduit un développement des actions. En 2013, les frais de recherche de fonds (6,1 M€) comme les frais de fonctionnement (5,7 M€) représentent 12 % des emplois (cf. annexe n° 8).

I - Des missions sociales en progression

A - L'accompagnement, cœur des missions sociales

1 - Une action conduite directement et quasi exclusivement en France

Ainsi que le montre le tableau n°4 ci-après, les petits frères des Pauvres privilégient une action conduite directement par eux-mêmes et sur le territoire français (71 % des dépenses³¹ en moyenne). Le financement d'associations poursuivant des objectifs en accord avec ceux des petits frères des Pauvres représente en moyenne 3,5 % des dépenses. L'action à l'étranger, même si elle a connu un certain essor en 2013, ne représente que 1 % des dépenses.

En 2013, la mission « accompagner », largement prépondérante, mobilise 72 % des emplois des missions sociales menées directement en France et la mission « agir collectivement » 25 %. La mission « témoigner, alerter » mobilise moins de 3 % des ressources.

³¹ Emplois inscrits au compte de résultat.

Tableau n° 4 : l'importance des missions sociales en fonction des acteurs chargés de la mise en œuvre.

		2010	2011	2012	2013	Évolution 2010 à 2013	Moyenne
Total des emplois inscrits au compte de résultats	(€)	43 053 672	41 914 564	46 669 569	49 504 223	15,0 %	45 285 507
Total des missions sociales	Montant des emplois (€)	32 411 345	31 569 609	35 349 200	37 629 319	16,1 %	34 239 868
	Part des emplois totaux (%)	75,3 %	75,3 %	75,7 %	76,0 %	1,0 %	75,6 %
Missions sociales en France	Montant des emplois (€)	29 857 647	30 182 765	33 715 664	34 978 408	17,2 %	32 183 621
	Part des emplois totaux (%)	69,3 %	72,0 %	72,2 %	70,7 %	1,9 %	71,1 %
Missions sociales en France par d'autres	Montant des emplois (€)	2 167 845	1 030 210	1 155 048	2 061 350	-4,9%	1 603 613
	Part des emplois totaux (%)	5,0 %	2,5 %	2,5 %	4,2 %	-17,3 %	3,5 %
Missions sociales à l'étranger	Montant des emplois (€)	385 853	356 634	478 488	589 561	52,8%	452 634
	Part des emplois totaux (%)	0,9 %	0,9 %	1,0 %	1,2 %	32,9 %	1,0 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes d'emploi des ressources combinées

L'approche est plus équilibrée pour les actions qui déclinent la réalisation des missions (cf. annexe n° 8). Tant en 2012 qu'en 2013, parmi les douze actions, les séjours de vacances occupent la première place avec près de 19 % des emplois des missions sociales menées directement en France. Cinq actions mobilisent chacune 11 % à 12 % des emplois : « visites », « héberger », « loger », « bénévolat », « vie associative ». Les repas de Noël, cités par les salariés ou les bénévoles comme une action phare, ne représentent que 8 % des emplois.

2 - Une ventilation variable des charges

Les charges de personnel sont prépondérantes dans les dépenses effectuées au titre des missions sociales réalisées en direct en France (57 %). Le recours aux différents types de services extérieurs (18 %), les achats (8 %) et les charges de fonctionnement des fraternités (8 %) constituent les autres postes importants.

La répartition des charges au sein de chaque action pour les années 2012 et 2013 (cf. annexe n° 9), relativement stable d'une année sur l'autre, apparaît sensiblement différente selon les actions. Si ces différences s'expliquent principalement par la nature même des actions, les montants des « missions et réceptions » atteignent un niveau élevé pour la « vie

associative » (18 %)³², qui est une action pourtant davantage tournée vers le fonctionnement interne que vers les personnes accompagnées au sens large. Selon Les petits frères des Pauvres, ces dépenses de congrès et autres rencontres « participent pleinement à [leurs] échanges... ».

Il en va de même de la part des charges de personnel pour l'accueil (69 %) et les visites (78 %), qui sont très supérieures aux charges de personnel pour les animations de Noël (50 %). Les petits frères des Pauvres mettent en avant le fait que Noël offre « davantage de leviers de mutualisation en terme d'affectation de ressources salariées », sans pour autant produire d'éléments chiffrés à l'appui.

Les charges supportées au titre des « honoraires divers » sont imputées pour moitié à la « vie associative » (pour des montants de 334 152 € en 2012 et 452 497 € en 2013).

Les petits frères des Pauvres ont choisi de considérer que les frais de fonctionnement des fraternités étaient intrinsèquement liés aux missions sociales, au motif que les fraternités auraient vocation à disparaître si les missions étaient interrompues. Ce présupposé apparaît discutable dans la mesure où, si une des missions ou une des actions venaient à disparaître, la fraternité concernée ne serait pas supprimée pour autant. Ainsi le choix fait par l'association peut conduire à surestimer les montants alloués aux missions sociales.

Par ailleurs, la comptabilité analytique des petits frères des Pauvres permet d'analyser la nature des aides apportées à d'autres associations en fonction de leurs propres actions sociales, dès lors que ces associations agissent en France. En revanche, l'action internationale, pour des montants certes moins importants, ne bénéficie pas de ce suivi, alors même que le fait d'opérer à l'étranger pourrait inciter à plus de précision ; la Cour prend note de l'engagement pris par Les petits frères des Pauvres de procéder à une imputation des charges par nature d'action dès 2016.

B - Accompagner : une vision clairement définie

1 - Un cadre solide qui n'exclut pas quelques faiblesses

a) *Un mode opératoire formalisé*

Les petits frères des Pauvres ont à leur disposition une palette de possibilités d'accompagnement (vacances, visites à domicile, animations de Noël,...). Cette diversité a pour objectif de pouvoir répondre aux besoins variables des personnes aidées.

Au terme d'un effort très important de redéfinition, l'accompagnement s'inscrit aujourd'hui dans un processus bien formalisé. La collégialité des prises de décision est de nature à garantir l'existence de relations adaptées avec les personnes aidées : les besoins de la personne sont appréhendés à travers une évaluation objective et normée et la décision d'accompagner est partagée. Le contenu de l'accompagnement a vocation à être maîtrisé grâce aux référentiels de bonnes pratiques, dont deux ont été développés entre 2010 et 2013.

³² 787 869 € en 2013.

Enfin, certaines équipes, à l'instar de celle de l'antenne de Toulon, ont instauré un dispositif de suivi formalisé et collégial.

b) Un suivi de l'accompagnement

Les petits frères des Pauvres s'engagent à accompagner les personnes « jusqu'au bout de la vie ». Aussi, pour apprécier l'efficacité de son action, l'organisme ne s'intéresse-t-il pas à la durée de l'accompagnement mais « centre [son] attention sur les arrêts d'accompagnement (hors décès) pour en comprendre les causes et en évaluer les propositions ». En 2013, 6,5 % des accompagnements ont été arrêtés ; dans 20 % des cas, une réorientation a été proposée ; pour les 80 % restants, les arrêts sont à l'initiative de la personne accompagnée (28 %) ou bien s'expliquent par une action jugée inadéquate (34 %) ou encore par un déménagement (25 %). Mais, pour les 34 % d'actions qui se sont révélées inadéquates, la raison de cette situation n'est pas connue.

Si ces indicateurs reflètent l'analyse des équipes des petits frères des Pauvres, le degré de satisfaction des personnes accompagnées, qui pourrait être différent, par exemple pour celles qui ont mis fin à l'accompagnement, n'est pas formellement recueilli. Cette démarche est suivie en revanche pour les séjours de vacances ou le dispositif Voisin-Age³³. Toutes actions confondues, il peut également arriver que les attentes des personnes accompagnées soient recueillies ponctuellement, par une enquête ou par des méthodes participatives.

c) Une gestion du risque dans l'accompagnement de longue durée à parfaire

L'existence d'une relation d'accompagnement de longue durée entre deux personnes, dont l'une est en situation de fragilité, peut entraîner des risques de manque de probité, voire de maltraitance. Les petits frères des Pauvres ont conscience de la nécessité d'une prise en compte de ces risques.

Toutefois, si la charte de l'association couvre la dimension de la maltraitance, elle ne traite pas de la question des relations pécuniaires. Une note « argent et accompagnement » énonce une dizaine de règles simples et claires, mais ne condamne pas fermement le fait d'accepter de l'argent de la personne aidée et reste imprécise sur les cadeaux. Au demeurant, les bénévoles ne signent ni la charte ni cette note, ce qui doit susciter l'attention de l'association. Le référentiel « rechercher, accueillir et intégrer des bénévoles », paru en janvier 2015, améliore le cadrage de l'action bénévole et prévoit un engagement formel des bénévoles, mais celui-ci n'est pris que par ceux qui demandent à être des « membres actifs », ce qui n'est possible qu'au bout de six mois de bénévolat.

L'accompagnement dans la durée repose sur le principe de « trois regards sur trois vies » : trois bénévoles suivent trois personnes accompagnées, et interviennent en équipe par rotation. Cette organisation a pour but d'éviter l'enfermement dans des relations de dépendance et de prévenir la maltraitance et des abus de nature pécuniaire en permettant à la

³³ Le réseau Voisin-Age met en relation des habitants (les « voisineurs ») avec des personnes âgées (les «voisinés »), dans la proximité et en fonction des affinités.

personne accompagnée de s'exprimer auprès de plusieurs personnes de confiance. Elle constitue en outre une sécurité pour les bénévoles lorsque l'accompagnement de la personne requiert une grande force morale.

Pourtant, dans les deux fraternités visitées lors du contrôle de la Cour, il a été constaté que ce principe, louable et opportun, n'était pas mis en œuvre. L'accompagnement s'effectue principalement en « un à un », parfois en « deux à deux », avec de fortes disparités territoriales : 43 % des accompagnements de l'antenne de Toulon sont organisés en « un à un », pourcentage qui s'établit à 63 % à l'antenne de Grenoble ; aucun accompagnement « trois à trois » n'a été observé dans ces deux antennes. L'indicateur n'étant suivi ni formellement ni systématiquement dans les régions, cette modalité d'accompagnement ne peut pas être contrôlée au niveau national.

Enfin, les visites régulières des salariés dans les lieux d'accueil, lorsque les personnes accompagnées s'y rendent pour participer à une activité, ouvrent la possibilité pour celles-ci de se confier à des responsables de l'association. La plupart des situations problématiques signalées lors du contrôle de la Cour, au demeurant extrêmement limitées par rapport au nombre total de bénévoles, l'ont été par ce canal. Les petits frères des Pauvres ont prononcé l'exclusion des bénévoles concernés.

2 - Une action « vacances » marquée par des coûts variables

a) Des offres de séjour adaptées

Les vacances se situent au cœur de l'engagement des petits frères des Pauvres, au même titre que les animations de Noël.

Elles constituent le premier poste de dépenses des missions sociales : 6,8 M€ en 2013, soit environ 20 % des missions sociales menées directement en France (35 M€).

Les séjours sont majoritairement des séjours collectifs dans des structures des petits frères des Pauvres (72 % des personnes parties en vacances en 2013). Il s'agit de maisons gérées par l'association de gestion des établissements et appartenant le plus souvent, soit à l'association des petits frères des Pauvres, soit à la fondation des petits frères des Pauvres.

La capacité du groupe n'est pas suffisante pour accueillir l'ensemble des personnes accompagnées ou pour offrir un lieu à proximité du domicile, point essentiel pour les personnes n'ayant pas la possibilité d'effectuer de longs trajets. Les petits frères des Pauvres travaillent donc avec des partenaires, comme les « villages vacances de France » (VVF).

b) Une absence de pilotage par les coûts

En 2013, 2 197 personnes accompagnées sont parties dans ce cadre³⁴ pour un coût moyen par personne accompagnée de 3 150 € par séjour. La durée moyenne des séjours serait proche d'une dizaine de jours, soit un coût d'environ 300 € par jour de vacances.

Ce montant est en partie dû au fort taux d'accompagnement par les bénévoles. Ainsi à Marseille, 99 bénévoles ont accompagné 124 vacanciers, soit un ratio de 4 pour 5. Par extrapolation³⁵, le coût moyen à la personne en séjour peut être estimé à 1 752 €, soit 175 € par jour, ce qui apparaît d'un niveau plus élevé que les tarifs couramment rencontrés dans le secteur lucratif.

Les petits frères des Pauvres ont commencé à s'intéresser au coût de la nuitée par maison en 2013, en se plaçant du point de vue de l'association de gestion des établissements. Des disparités très importantes peuvent être observées. L'association de gestion des établissements estime que le coût complet journalier de l'hébergement et de la restauration varie de 47 € à 112 €, hors amortissement des maisons, quand le coût de l'hébergement facturé à la fraternité est de 11 €. Le taux d'occupation, calculé sur les seules périodes de vacances, varie de 52 % à 80 %. Les faits générateurs des coûts d'hébergement (grand parc, bâtiment historique, faible taux d'occupation) ne sont pas analysés dans un objectif de maîtrise des dépenses.

Du point de vue des fraternités, le coût journalier des vacances comprend le transport, l'hébergement, la restauration et les animations. Établi à la demande de la Cour pour les deux fraternités visitées, il apparaît similaire à Lyon (où il varie de 10 € à 67 €) et à Marseille (de 13 € à 66 €). En revanche, si les coûts d'un séjour à l'autre apparaissent plutôt stables à Lyon, ils sont très variables à Marseille. Ils peuvent être sans corrélation avec le coût réel de la partie hébergement : ainsi, par exemple, le site de Cassel se situe dans la fourchette haute des coûts pour les fraternités (de 49 € à 66 € à Marseille, de 64 € à 67 € à Lyon), alors qu'il est dans la fourchette basse de l'association de gestion des établissements (47 €).

3 - Un coût de la convivialité peu maîtrisé

Certaines dépenses destinées aux personnes accompagnées sont encadrées au plan local, des montants plafonds étant fixés par le conseil de fraternité. Les dépassements ne sont pourtant pas rares, et la rigueur de chaque « coordinateur de développement social » lors de la supervision est variable.

Ainsi, à Marseille comme à Lyon, le montant maximum pour les cadeaux de Noël ou d'anniversaire est fixé à 25 €. Mais les achats effectués directement au profit des personnes accompagnées sont libres jusqu'à 150 € ; au-delà, l'achat est considéré comme relevant du fond d'aide à la personne et doit passer devant la commission d'attribution des aides.

³⁴ Séjours collectifs dans et hors des maisons des petits frères des Pauvres et Lourdes.

³⁵ Sur le fondement du ratio de Marseille, on peut estimer que 1 754 (2 197x99/124) bénévoles sont partis avec les 2 197 personnes accompagnées, soit un total de 3 951.

C - Agir collectivement : une mission tournée vers les bénévoles

1 - Une mission plus qu'un moyen

Les petits frères des Pauvres ont choisi d'ériger en mission sociale leurs actions autour du bénévolat.

En 2013, 10 304 bénévoles ont accompagné « dans la durée » 10 711 personnes. Le nombre de bénévoles a augmenté de 15 % entre 2010 et 2013, légèrement plus vite que celui des personnes accompagnées (12 %). En moyenne, le ratio est égal à une personne accompagnée par bénévole.

Ce ratio a une incidence forte sur les coûts de l'association et limite la capacité d'action des petits frères des Pauvres, alors même que ceux-ci anticipent un accroissement des besoins qu'ils devront couvrir.

2 - L'accent mis sur le recrutement et la formation

a) *Le processus de recrutement reste à affiner*

Des processus de recrutement de bénévoles ont été mis en place. Mais, faute d'encadrement national, des disparités dans la rigueur apportée à la sélection des bénévoles ont, lors du contrôle, été observées entre fraternités ou équipes d'action : ainsi, si la fraternité de Lyon s'est dotée d'outils locaux, celle de Marseille agit sans encadrement formel imposé. Le recueil de deux avis est privilégié, mais pas systématique.

Le référentiel sur le bénévolat paru en janvier 2015, qui prévoit entre autres que la décision de recrutement est « collégiale » et fait l'objet d'un « double regard », devrait améliorer l'homogénéité nationale du processus. Mais il ne répond pas à la question du niveau de fragilité acceptable chez le bénévole, qui fait l'objet d'approches variables : le référentiel se borne à mentionner que le candidat bénévole doit être « réorienté » « en fonction de son profil », sans plus de précision.

Des échanges conduits au cours du contrôle, il résulte que certains salariés ou bénévoles considèrent que chacun est à même d'accompagner une personne, à charge pour Les petits frères des Pauvres d'apporter un soutien adapté à un futur bénévole apparaissant plus « fragile ». Une majorité des interlocuteurs rencontrés estime toutefois que, compte tenu de la propre vulnérabilité du public accompagné, il est impossible pour une personne « fragilisée » d'être bénévole. Une réorientation peut alors être proposée. Ce point identifié comme une zone de risque dans la cartographie des risques stratégiques n'a été traité que partiellement à ce jour, alors même que les bénévoles sont placés au cœur de l'action des petits frères des Pauvres.

b) L'importance accordée à la formation

La formation, organisée au niveau national, propose près de 80 modules. Les bénévoles sont fortement incités à se former, et tout nouveau bénévole se voit proposer une formation à son arrivée. Hormis celle-ci, les formations reposent sur des professionnels extérieurs afin d'en garantir la qualité.

Près de 3 000 formations ont été dispensées en 2012 et 2013, en augmentation par rapport à 2011. Une grande partie des bénévoles participent à plusieurs formations. En 2013 à Lyon, 28 % des bénévoles formés ont suivi deux sessions de formation et 14 % plus de deux sessions.

Même si Les petits frères des Pauvres appellent constamment les bénévoles à un engagement sur la durée, ils peinent à l'obtenir. Leur rotation est en effet importante. En 2013 à Lyon, 28 % des bénévoles « réguliers » ont mis fin à leur engagement, et 10 % l'ont fait avant même un an d'engagement. Cette rotation rapide des effectifs a pour effet de maintenir une offre de formation importante.

L'action «bénévolat » regroupe l'ensemble des initiatives prises pour recruter les bénévoles et les former. L'action « vie associative » regroupe les mesures destinées à favoriser les échanges entre bénévoles ou entre bénévoles et salariés. Elle est donc indissociable du bénévolat.

Ainsi, près de 8 M€ sont consacrés aux bénévoles, soit 16 % du total des ressources. Sur ces 8 M€, 5 M€ sont des dépenses de personnel.

Par ailleurs, le dispositif de comptabilité analytique actuel ne permet pas de chiffrer les coûts indirects des bénévoles liés à leur participation, notamment aux vacances et aux frais de restauration.

D - Le recours des fraternités à des comptes bancaires personnels : les « régies »

1 - Les procédures financières

L'association a formalisé une vingtaine de procédures financières accessibles via l'outil informatique FRATERNET mis à disposition des fraternités. Mais la quasi-totalité des mises à jour a été réalisée au cours de l'année 2007³⁶, la plus récente remontant au 15 décembre 2008³⁷.

La mise en œuvre de ces procédures ne nécessite pas d'accompagnement ou de formation spécifique. Cependant, bien que leur accès soit aisé, l'appropriation réelle par les utilisateurs reste perfectible. Dans les deux fraternités visitées, les personnels interrogés ont indiqué ne pas toujours connaître toutes ces procédures ou ne pas s'y référer faute d'une mise à disposition immédiate. Les deux procédures « régies » et « caisse » examinées souffrent

³⁶ Groupe de travail « Ariane » suite aux remarques du comité de la charte.

³⁷ Elle concerne le remboursement de frais aux salariés et bénévoles.

d'un défaut global de mise en œuvre. Ainsi les dispositions relatives aux encaisses maximales, qui sont à déterminer localement, n'ont pu être produites lors du contrôle ; les caisses ne font pas l'objet d'arrêtés mensuels systématiques ni d'autorisations de sorties formalisées.

2 - Le fonctionnement des comptes bancaires personnels

Les salariés ou bénévoles responsables ont la possibilité d'ouvrir un compte bancaire personnel - dénommé « régie » - destiné à leur activité, au crédit duquel est inscrite une avance sur frais. Comme pour tout compte personnel, les titulaires peuvent s'ils le souhaitent détenir un chéquier ou une carte bancaire ou encore disposer en espèces de la totalité de l'avance. Cette pratique interdit toute forme de mutualisation. La fraternité de Marseille compte ainsi vingt « régies » et celle de Lyon treize.

Ce dispositif souffre de plusieurs faiblesses.

a) Une nature mal définie des dépenses payées sur les comptes bancaires personnels

Les fraternités disposent d'un budget prévisionnel qui, dans les faits, est élaboré par le siège de l'association à partir d'une dotation nationale et validé par les instances locales. Dans la mesure où les dépenses de personnel relèvent du siège national, et les dépenses de fonctionnement (locations, assurances, fonctionnement courant ...) du siège de la fraternité, ce sont les autres dépenses, c'est-à-dire les dépenses liées aux missions sociales, qui sont réalisées par le biais des « régies ».

Par ailleurs, il n'existe pas de liste de dépenses autorisées au titre des « régies ». La note de procédure mentionne toutefois qu'elles doivent être considérées « comme des dépenses d'action, hormis les dépenses relevant des ressources humaines telles que les rémunérations des artistes ou de tout autre intervenant ». Ces dépenses intègrent donc toutes les dépenses réalisées auprès des personnes âgées isolées ou en soutien des bénévoles dans leurs activités. Une interprétation très large de l'objet de ces dépenses a été constatée lors du contrôle.

Dans les fraternités visitées, l'opportunité des dépenses a été présentée comme concertée au sein de l'antenne ou de l'équipe territoriale dans le cadre d'un programme d'action. Mais celui-ci s'avère peu formalisé. En l'absence d'un véritable budget prévisionnel, les allocations relevant des programmes d'action sont par nature fongibles. On ne peut donc exclure une dépense initiée par un salarié ou un bénévole sans aucune concertation préalable. Ainsi, à Marseille, un bénévole a pris l'initiative d'accorder à une personne un secours de 500 € qui a fait l'objet d'une validation a posteriori par la responsable de la coordination.

b) Une gestion des avances peu rigoureuse

La procédure prévoit que « le montant de la régie correspond à un mois de budget estimé de l'action du bénéficiaire. Ce budget est déterminé par le responsable hiérarchique et est réactualisé chaque année ».

Quand les dossiers constitutifs des « régies » existent, de telles références de calcul n'ont pas été retrouvées lors du contrôle. Dans le meilleur des cas, un document prévoyant un montant initial est effectivement établi par le supérieur hiérarchique, mais cette avance initiale ne fait l'objet d'aucune évaluation ou réévaluation postérieure annuelle et les éventuelles augmentations d'avances accordées ultérieurement semblent être attribuées sans référence à l'activité. Cette évaluation serait pourtant d'autant plus importante que, si l'on examine les dépenses annuelles, les avances ne sont pas toujours suffisantes pour couvrir les dépenses qui leurs sont rattachées, ce qui expose les comptes à des soldes à découvert et leurs détenteurs à des risques d'interdiction bancaire.

D'une manière générale, si elle ne fait pas complètement défaut, la traçabilité des avances et des abondements complémentaires demandés par le titulaire du compte, qu'ils soient définitifs ou ponctuels, ne fait l'objet d'aucun formalisme ; elle s'inscrirait, selon les responsables interrogés, dans un simple « dialogue de gestion ».

c) Des risques liés à une pluralité d'intervenants

L'acte d'engagement proprement dit ne relève pas uniquement du titulaire du compte bénéficiaire de l'avance. Dans certains cas, notamment pour les bénévoles implantés à distance de la fraternité, les dépenses couvertes par l'avance sont effectuées par d'autres bénévoles considérés comme les réalisateurs de la mission sociale, par exemple lors des visites des personnes accompagnées ; cette souplesse d'utilisation doit faciliter les dépenses d'actions au profit de ces personnes. Le titulaire de la « régie » rembourse le bénévole à l'initiative de la dépense et adresse au service comptable de la fraternité, après signature par le supérieur ou responsable hiérarchique, les relevés des frais engagés accompagnés des justificatifs pour reconstitution de l'avance.

Cette pluralité d'intervenants ne permet pas toujours d'identifier le responsable de l'engagement, dont les coordonnées ne sont pas systématiquement mentionnées.

d) Un contrôle insuffisant des dépenses

Les justificatifs annexés aux états de frais examinés sont principalement constitués de factures à l'adresse des petits frères des Pauvres. Il a été constaté une grande hétérogénéité dans les indications constitutives de ces dépenses. En outre, l'objet des actions collectives (repas, voyage, vacances, formation, réunion...) n'est pas toujours inscrit sur le justificatif de la dépense. Pour les notes de restauration, les bénéficiaires ne sont pas systématiquement indiqués, et cette mention est également manquante pour les cadeaux de Noël ou d'anniversaire.

Il a été constaté que les contrôles effectués n'étaient pas homogènes entre les deux fraternités visitées lors de l'enquête. Si, dans l'une, la quasi-totalité des relevés portaient des traces de pointage, dans l'autre ils faisaient régulièrement défaut. Par ailleurs les relevés examinés n'étaient pas systématiquement signés par le responsable ou le supérieur hiérarchique.

Ces états sont ensuite remis au comptable qui procède essentiellement aux contrôles liés à la comptabilisation et à la reconstitution de l'avance (imputation analytique, présence

des pièces, confection des états de paiement...). Compte tenu de la charge de travail démultipliée par le nombre de relevés, le comptable n'est pas réellement en mesure de procéder à un contrôle approfondi de la dépense au regard notamment des plafonds admissibles et détaillés dans les procédures (cas des frais de restauration ou d'hébergement). De telles situations ont effectivement été constatées dans les relevés de frais examinés.

Le cumul des risques entourant la procédure des comptes bancaires personnels devrait conduire l'association à son abandon.

II - Une proportion stable des frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement (5,3 M€ en moyenne) ont augmenté au même rythme que les emplois. L'augmentation provient principalement des frais de communication (+ 76 %), notamment en raison du développement de la communication en fraternités par le renforcement des effectifs en 2013.

En 2013, 73 % des frais de fonctionnement, dont la moitié était générée par les frais de personnel, étaient imputables au siège.

La composition des frais de fonctionnement appelle plusieurs observations.

La conduite du projet associatif 2010-2015 a donné lieu à un recours important à des conseils extérieurs (plus de 550 000 € sur 2012-2013). Les honoraires sont répartis entre les frais de siège et la mission « agir collectivement », alors que, compte-tenu de l'aspect stratégique d'une réorganisation, les prestations devraient relever uniquement du siège. Cette situation ne facilite pas l'appréhension du coût total et a conduit à sous-estimer les frais de fonctionnement du siège pour les années 2012 et 2013.

L'approche retenue par Les petits frères des Pauvres en matière de frais de fonctionnement est restrictive, compte tenu du caractère imprécis du règlement 2008-12. Ainsi, les frais de fonctionnement des fraternités sont intégralement imputés aux missions sociales, alors même que les fraternités jouent un rôle de siège local, ce qui justifierait d'en imputer une part en frais de fonctionnement. Lors de la contradiction, l'association s'est montrée disposée à affecter en frais de fonctionnement une quote-part des frais de fonctionnement des fraternités.

De la même façon, la mission sociale « témoigner, alerter » pourrait être considérée comme relevant de la communication institutionnelle. Si Les petits frères des Pauvres estiment que ces deux approches sont différentes, la frontière est ténue : ainsi, les campagnes relatives à la défense des personnes âgées relèvent de la mission sociale « témoigner, alerter », mais elles promeuvent aussi la notoriété de l'association. L'annexe des comptes ne distingue pas précisément ces deux notions.

III - Des charges transversales à la hausse

A - L'évolution des charges de personnel

Les charges de personnel (25 M€ en 2013) représentent en moyenne 51 % des emplois sur la période. Si cette proportion est marquée par une grande stabilité, elles appellent plusieurs observations.

La répartition des charges de personnel de l'association Les petits frères des Pauvres découle d'une clé, documentée avec précision, qui reflète la réalité des missions effectuées. Les personnels employés par l'association de gestion des établissements sont directement pris en compte dans la comptabilité. Toutefois, le contrôle du temps de travail effectué par les supérieurs hiérarchiques à partir de données déclaratives et se fondant sur des horaires théoriques, s'avère principalement formel.

Deux tiers des 467³⁸ salariés du groupe en 2013 sont employés par l'association Les petits frères des Pauvres : l'association de gestion des établissements emploie le tiers restant. Les petits frères des Pauvres éprouvent des difficultés à connaître précisément leurs effectifs, les modalités de comptabilisation variant suivant les documents (bilan social, comptes certifiés), sans pour autant que les différences méthodologiques soient explicitées.

Les salariés de l'association de gestion des établissements qui exercent des missions sociales n'œuvrent que pour les actions de vacances, d'hébergement et de logement.

Les deux-tiers du personnel de l'association Les petits frères des Pauvres sont employés dans les fraternités. Les effectifs du siège sont très largement occupés par la recherche de fonds, puisque les fraternités ne réalisent elles-mêmes ni publipostage, ni traitement de dons³⁹ ou de legs. Mais, alors que les missions sociales sont concrètement mises en œuvre dans les fraternités, à l'exception de la formation des bénévoles, le siège emploie près du quart des effectifs des missions sociales. Les effectifs de fonctionnement se répartissent de manière égale.

En 2013, le salaire mensuel brut établi sur la base d'un temps plein était de 3 125 €, contre 2 903 € en 2010. Cette hausse de 8 %, plus élevée que la progression de la moyenne nationale des salaires⁴⁰, surtout entre 2011 et 2012, est constatée en moyenne pour chaque catégorie salariale. Les dix plus fortes rémunérations ont toutefois progressé davantage (+ 14 % sur la période). En 2013, elles variaient entre 67 181 € et 98 870 € bruts annuels. Les petits frères des Pauvres font valoir « des promotions relatives à un élargissement simultané des compétences et des responsabilités ».

³⁸ Le nombre de salariés mis en avant dans le rapport annuel 2014, rappelé en introduction, se réfère à un périmètre plus large, incluant le Centre de rencontre des générations et la Fondation.

³⁹ À l'exception de trois fraternités (cf. *supra* p. 41).

⁴⁰ D'après l'INSEE, Informations rapides n°142 du 18 juin 2014, le salaire de base français a augmenté de 2,2 % en 2011, de 2,1 % en 2012 et de 1,7 % en 2013, soit une augmentation cumulée 6,1 % en trois ans.

B - Les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement

Les petits frères des Pauvres encadrent le remboursement des frais de transport, de restauration et d'hébergement. Cependant, les montants fixés peuvent se révéler différents selon qu'il s'agit de salariés ou de bénévoles, ou selon les entités du périmètre de combinaison.

Les indemnités kilométriques des salariés sont ainsi fixées à hauteur de 0,487 € en 2013 pour les courtes distances en 4 CV. Les bénévoles se voient pour leur part proposer le barème lié aux abandons de frais⁴¹. L'exercice du droit au remboursement de ces indemnités n'étant pas détaillé, les pratiques observées sont variables d'une équipe d'action territoriale à l'autre. La gestion des voitures de service manque par ailleurs de rigueur⁴² : le référentiel des équipes d'action territoriale approuvé en juin 2015 rappelle les obligations en la matière.

Les indemnités de restauration et d'hébergement de l'association, identiques pour les salariés et les bénévoles, s'élèvent à 17,70 € par repas et 80 € la nuit hors petit déjeuner en province.

Lors de l'analyse des « régies » effectuée à Lyon et à Marseille, des dépassements ont été très fréquemment constatés dans les montants des repas. Les montants des nuitées ou des billets SNCF vont aussi régulièrement au-delà des autorisations, même si la situation est moins critique que pour les repas.

Les supérieurs hiérarchiques valident les remboursements de frais à la somme déboursée. En outre, l'objet ou la fréquence des repas, de même que l'identité des participants, ne sont ni encadrés ni contrôlés.

IV - Une mise en réserve significative des ressources collectées

A - Des réserves et des fonds associatifs combinés importants

L'ensemble des dotations, réserves et fonds associatifs des entités combinées s'élève à 84,3 M€ au 31 décembre 2013 (cf. annexe n° 10).

Les « dotations » des entités combinées (32,3 M€ en 2013) représentent, selon l'association, la valeur du patrimoine affecté nécessaire au but poursuivi par les différentes structures de la combinaison : elles ne seraient disponibles « qu'en vendant les biens affectés aux missions sociales auxquelles elles se rapportent ».

Les « réserves » des entités combinées (26,9 M€ en 2013) « doivent permettre à l'association en cas de période particulièrement difficile de faire face à ses différents engagements sociaux ou moraux et de faciliter un retour à une situation de collecte de fonds

⁴¹ Lorsque le bénévole décide d'abandonner ses frais de déplacement à l'association, son action est assimilable à un don à l'association (instr. du 16 mai 2007, BOI 5 B-14-07).

⁴² Le carnet de bord d'un véhicule contrôlé a montré que l'objet du déplacement n'était quasiment jamais renseigné, seuls le conducteur et la localité étant mentionnés ; le suivi kilométrique connaît de nombreuses ruptures.

plus favorable (...). Elles sont définies en fonction d'une durée minimale de fonctionnement.

Les « fonds associatifs » des entités combinées, en réalité uniquement constitués par l'association Les petits frères des Pauvres (25,2 M€ en 2013), sont affectés à des actions spécifiques.

Sur la période 2010-2013, les dotations connaissent la croissance la plus forte (+18 %) ; les réserves augmentent de 15 %, tandis que les fonds associatifs croissent de 8 %. L'ensemble progresse de 14 % et, en 2013, représente plus d'une fois et demie les recettes d'exploitation de l'exercice.

Les petits frères des Pauvres considèrent que le niveau des dotations et des réserves permet de « couvrir les risques spécifiques en cas de rupture de la continuité de l'exploitation », et sont en cela incompressibles. Ces fonds représentaient cependant en 2013 près d'un an de produits et 14 mois de charges.

Les fonds associatifs sont, quant à eux, destinés à « accompagner le développement du projet associatif » : ils correspondent en 2013 à un peu plus de cinq mois de charges. Mais seul le fonds de développement associatif (13,4 M€ en 2013) a fait l'objet de projections d'utilisation dans le cadre du « cadrage économique du projet de réorganisation⁴³ ». En outre ces projections sont incomplètes : elles tablent sur une consommation intégrale sur une période de cinq ans, mais ne concernent que les dépenses de personnel.

Les petits frères des Pauvres mènent une politique de réserve et de fonds associatifs qu'ils présentent comme « prudente ». Ils la justifient par la crainte d'une évolution de la collecte, notamment celle des libéralités, moins rapide que celle de leur activité, et par le coût des restructurations en cours.

Toutefois, l'attention de l'association est attirée sur le fait qu'elle doit garantir un usage conforme à l'appel à la générosité publique des ressources qui en sont issues. L'association est ainsi appelée à mettre en œuvre, sans délai, un pilotage prospectif d'emploi des réserves et des fonds associatifs, qui a fait défaut jusqu'à présent.

B - Les placements financiers

1 - La politique des placements

Les petits frères des Pauvres gèrent leurs placements financiers de façon centralisée, le conseil d'administration validant les propositions d'orientations des placements émises par un comité des placements qui a été mis en place en 2005 conjointement par l'association et la fondation. Ce comité, non statutaire, est chargé notamment de suivre les investissements à long terme effectués dans le cadre d'un fonds commun de placement « investissement socialement responsable (ISR) » créé pour les petits frères des Pauvres. Mais, alors que son fonctionnement prévoit des réunions trimestrielles, accompagnées de comptes rendus, le comité s'est peu réuni en pratique.

⁴³ À l'ordre du jour de la réunion extraordinaire du comité d'entreprise commun du 25 septembre 2015.

Une « refondation » du comité est intervenue en 2013, année au cours de laquelle il s'est principalement attaché à mettre en place des tableaux de bord standardisés. Ce n'est qu'en 2014 qu'il a réellement commencé à fonctionner. Il convient que ce comité renouvelé joue désormais davantage son rôle que par le passé.

Les placements financiers de l'association sont répartis entre plusieurs établissements bancaires et financiers. Un seul mandat de gestion a été conclu en 2008 : ses termes prévoient une « valorisation du capital avec prise de risque limitée » (portefeuille pouvant atteindre 40 % d'actions et horizon de placement à moins de trois ans). Au 31 décembre 2013, l'actif du portefeuille sous mandat s'élevait à 13,05 M€, dont 37,6 % d'actions, ce pourcentage étant conforme aux termes du mandat.

Jusqu'en 2012, l'association disposait du fonds ISR évoqué ci-dessus. La sortie de ce fonds a été autorisée par le conseil d'administration en 2013 dans le but de resserrer la gestion autour d'un nombre plus limité d'organismes financiers.

2 - Les placements et leur rentabilité

a) Des placements diversifiés

Si les statuts prévoient la nature des placements autorisés, dans les faits l'association dispose d'un large portefeuille constitué à la fois d'obligations, d'actions, de SICAV, de fonds commun de placement, de contrats de capitalisation, de comptes à terme et de divers bons, pour un montant total ayant évolué entre 58 M€ et 74 M€ au cours de la période 2010-2013.

Cette diversification reflète la politique des placements souhaitée par les instances de l'association et le souci constant des administrateurs de combiner des placements sécurisés et une meilleure rentabilité, ce qui conduit à faire une part aux placements comportant un certain risque en capital (actions, obligations, OPCVM). Le pourcentage d'actions détenues fait cependant l'objet d'une limitation au regard de la totalité du portefeuille : 12,5 % maximum. Leur montant est globalement en diminution et représente en 2013 un peu moins de 5 M€.

Les petits frères des Pauvres ont également recourir à des placements répondant à des critères éthiques, applicables principalement aux actions ou aux OPCVM comportant des actions (exclusion, notamment, des secteurs du tabac et de l'armement) : l'association prend ainsi en considération des évaluations sur critères extra-financiers⁴⁴ mises en œuvre par des organismes indépendants qui confèrent leur qualité ISR aux placements. À ce titre, l'association considère que ses placements en actions doivent contenir au moins 30 % d'actions labellisées ISR.

⁴⁴ Les critères extra-financiers concernent principalement l'engagement des entreprises en matière d'environnement, leur responsabilité sociale et leur politique de gouvernance.

b) Un rendement moyen de 2 % en 2013

Les produits financiers figurent parmi les « autres produits » dans le compte d’emploi. Entre 2010 et 2013, ils ont progressé globalement de 77 %, passant de 1,7 M€ à 3 M€.

La progression des revenus des placements permet à l’association d’avoir un taux de rendement de son portefeuille marquant une légère progression sur la période (elle s’élève à 2 % en 2013).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La part des emplois du compte de résultat constituée par les missions sociales (76 %) est importante et stable. Les petits frères des Pauvres privilégièrent une action menée directement et sur le territoire français. La mission « accompagner » est prédominante.

Un effort important de cadrage de l’accompagnement a déjà été réalisé, mais la gestion des risques potentiels liés à la fragilité de la personne accompagnée présente des faiblesses. Le coût moyen des séjours de vacances, qui apparaît élevé, devrait conduire Les petits frères des Pauvres à l’analyser pour en atteindre une maîtrise accrue.

Le système en vigueur des comptes bancaires personnels, dits « régies », ne présente pas de garanties suffisantes quant à la prévision, l’engagement et la réalisation des dépenses, qui souffrent d’un défaut global de contrôle. L’association a précisé que, dans le cadre de sa nouvelle organisation territoriale, le système des « régies » allait être progressivement abandonné au profit d’un compte bancaire ouvert par équipe d’action territoriale, sous le contrôle du niveau national.

Une part non négligeable des ressources collectées est imputée en réserves et fonds associatifs, constitués, selon l’association, en vue d’aléas qui pourraient survenir. L’association doit cependant garantir un usage conforme à l’appel à la générosité publique des ressources ainsi collectées. Elle est ainsi appelée à mettre en œuvre, sans délai, un pilotage prospectif d’emploi des réserves et des fonds associatifs qui a fait défaut jusqu’à présent.

L’association met en œuvre une politique de placement arrêtée par le conseil d’administration, qui peut désormais s’appuyer sur les conseils d’un comité des placements réformé. Ces placements, qui sont répartis entre plusieurs organismes bancaires et financiers, font l’objet d’une diversification souhaitée par l’association, qui a le souci de combiner limitation des risques et meilleure rentabilité. Les rendements obtenus correspondent à une gestion prudente.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

4. définir un niveau optimal de réserves et des fonds associatifs et mettre en place une programmation d’emploi des fonds excédant ce niveau, afin de garantir un usage conforme à l’appel à la générosité publique ;
 5. mettre en place dès leur recrutement un engagement écrit de tous les bénévoles sur les principes et les règles d’action de l’association ;
 6. abandonner les procédures liées aux comptes bancaires personnels, dits « régies ».
-

Conclusion générale

L'appellation « petits frères des Pauvres » désigne l'association du même nom, mais elle recouvre également plusieurs autres organismes, l'ensemble étant qualifié de « groupe » ; toutefois, cette notion n'a pas eu jusqu'ici de contenu stable et clair. L'association a indiqué qu'elle retiendrait à l'avenir un périmètre qui serait celui des comptes combinés, augmenté des associations des Amis des petits frères des pauvres, ainsi que des activités de la Fondation indissociables de celles de l'association.

Le dispositif de contrôle interne devra être complété par la mise en place de procédures de nature à maîtriser les risques identifiés. L'association s'est engagée à mettre en place une cellule chargée de cette mission.

En outre, l'association devra abandonner le système actuel des « régies » (comptes bancaires personnels au bénéfice de salariés ou de bénévoles), largement employé pour les dépenses locales, qui n'apporte pas de garanties suffisantes en matière d'engagement et de paiement.

Le compte d'emploi annuel des ressources est établi en conformité avec la réglementation. Il pourrait cependant inclure une valorisation monétaire des contributions volontaires en nature.

Le processus de collecte et de traitement des ressources issues de la générosité publique est satisfaisant. L'association maîtrise les dépenses consacrées à l'appel et au traitement de ces ressources ; toutefois, elle devrait fournir une image plus fidèle des frais de recherche de fonds dans le compte d'emploi des ressources et son annexe, en s'appuyant sur une comptabilité analytique fiable et précise.

Les ressources sont majoritairement employées pour les missions sociales : la mission « accompagner » est privilégiée et les frais de fonctionnement demeurent limités. Les petits frères des Pauvres apportent un soin particulier à la formation des bénévoles. Toutefois, si l'accompagnement s'inscrit dans un processus bien formalisé, le risque potentiel lié à la fragilité de la personne accompagnée ne fait pas l'objet d'une prévention suffisante. Il conviendrait que chaque bénévole signe, dès le début de son recrutement, un engagement sur le respect des principes et des règles d'action de l'association.

Enfin, le montant élevé et croissant des réserves et des fonds associatifs des organismes regroupés au sein des comptes combinés nécessite une action correctrice. L'association devra ajuster sans tarder leur niveau à un montant garantissant un usage conforme à l'appel à la générosité publique et mettre en place un programme d'emploi des réserves et des fonds associatifs.

Au vu de ces éléments et indépendamment des recommandations spécifiques émises ci-dessus, 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 par l'association Les petits frères des Pauvres au cours des exercices 2010 à 2013.

Les engagements de l'association pris au cours du contrôle

1. Le périmètre du groupe sera celui des organismes du périmètre des comptes combinés, augmenté des associations « Amis des petits frères des Pauvres » ainsi que des activités de la Fondation indissociables de celles de l'association.
2. L'instance des « conseils d'administration réunis » disparaîtra.
3. Une cellule de contrôle interne sera constituée pour mener des actions de contrôle de la mise en œuvre des règles, des procédures et des recommandations de bonnes pratiques.
4. Le calcul de la variation des fonds dédiés collectés auprès du public exclura désormais les fonds dédiés issus de subventions.
5. L'association procèdera à une imputation par mission sociale et action sociale des charges liées à son activité internationale.
6. Une quote-part des frais de fonctionnement des fraternités sera affectée en frais de fonctionnement.

Annexes

Annexe n° 1 : bilans des entités combinées et de l'association (en M€).....	66
Annexe n° 2 : résultats des entités combinées et de l'association (en €).....	67
Annexe n° 3 : compte combiné d'emploi des ressources (en €).....	68
Annexe n° 4 : nature et montants des legs et autres libéralités	70
Annexe n° 5 : évolution du montant de dons et du nombre de donateurs	71
Annexe n° 6 : estimation des avantages fiscaux en 2013.....	72
Annexe n° 7 : différents frais de recherche des fonds	74
Annexe n° 8 : emplois des ressources	75
Annexe n° 9 : détail des charges par mission.....	76
Annexe n° 10 : dotations, réserves et fonds associatifs des entités combinées (en €).....	79

Annexe n° 1 : bilans des entités combinées et de l'association (en M€)

Le bilan des comptes combinés

<i>Actif</i>	2010	2011	2012	2013
<i>Immobilisations corporelles</i>	24,17	25,94	27,2	29,43
<i>immobilisations incorporelles</i>	0,24	0,32	0,31	0,26
<i>immobilisations financières</i>	49,46	51,74	54,71	59,05
<i>Total actif immobilisé net</i>	73,87	78	82,22	88,74
<i>Total actif circulant</i>	17,48	24,53	26,07	28,25
<i>Charges constatées d'avance</i>	0,29	0,24	0,29	0,33
<i>Total</i>	91,64	102,77	108,58	117,32
<i>Passif</i>	2010	2011	2012	2013
<i>Fonds propres⁴⁵</i>	74,33	85,44	88,19	94,06
<i>Fonds dédiés</i>	0,97	0,93	0,66	1,02
<i>Dettes</i>	8,76	7,99	9,97	10,24
<i>Provisions</i>	1,78	1,95	1,96	2,32
<i>Llegs et donations en cours de réalisation</i>	5,78	6,45	7,77	9,66
<i>produits constatés d'avance</i>	0,02	0,01	0,03	0,02
<i>Total</i>	91,64	102,77	108,58	117,32

Le bilan de l'association

<i>Actif</i>	2010	2011	2012	2013
<i>Immobilisations corporelles</i>	23,96	25,76	27,04	29,25
<i>immobilisations incorporelles</i>	0,24	0,32	0,31	0,26
<i>immobilisations financières</i>	49,3	51,59	54,55	58,89
<i>Total actif immobilisé net</i>	73,5	77,67	81,9	88,4
<i>Total actif circulant</i>	16,03	23,14	24,53	26,43
<i>Charges constatées d'avance</i>	0,23	0,15	0,19	0,22
<i>Total</i>	89,76	100,96	106,62	115,05
<i>Passif</i>	2010	2011	2012	2013
<i>Fonds propres</i>	73,48	84,78	87,53	93,55
<i>Fonds dédiés</i>	0,72	0,67	0,57	0,65
<i>Dettes</i>	8,21	7,58	9,02	9,28
<i>Provisions</i>	1,57	1,48	1,7	1,9
<i>Llegs et donations en cours de réalisation</i>	5,78	6,45	7,77	9,66
<i>produits constatés d'avance</i>	0,001	—	0,03	0,01
<i>Total</i>	89,761	100,96	106,62	115,05

⁴⁵Dotations, réserves, report à nouveau, résultat et subventions d'investissement

Annexe n° 2 : résultats des entités combinées et de l'association (en €)

Les résultats des comptes combinés

	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2013
<i>Charges exploitation</i>	43 459 456	42 121 868	45 744 168	48 403 734	11 %
<i>Produits exploitation</i>	39 002 675	44 521 499	45 158 189	51 692 030	33 %
<i>Résultat d'exploitation</i>	-4 456 781	2 399 631	-585 979	3 288 296	NS
<i>Charges financières</i>	51 346	410 465	204 306	298 099	481 %
<i>Produits financiers</i>	1 647 904	1 416 178	2 337 949	3 099 188	88 %
<i>Résultat financier</i>	1 596 558	1 005 713	2 133 643	2 801 089	75 %
<i>Charges exceptionnelles</i>	735 396		903 286	1 166 173	
<i>Produits exceptionnels</i>	-9 987	7 800 637	923 828	1 538 676	
<i>Résultat exceptionnel</i>	-745 383	7 800 637	20 542	372 503	NS
<i>Solde des ressources affectées</i>		42 462	269 811	-365 538	
<i>Impôt sur bénéfice</i>	-135 409	-148 811	-252 704	-327 209	
<i>Résultat de l'exercice</i>	-3 741 015	11 099 632	1 585 313	5 769 141	NS

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les résultats de l'association

	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2013
<i>Charges exploitation</i>	39 988 225	38 197 715	40 449 640	43 653 393	9 %
<i>Produits exploitation</i>	35 386 520	40 774 610	40 053 103	46 665 904	32 %
<i>Résultat d'exploitation</i>	-4 601 705	2 576 895	-396 537	3 012 511	NS
<i>Charges financières</i>	51 222	410 302	204 219	298 081	482 %
<i>Produits financiers</i>	1 602 520	1 406 318	2 319 778	3 088 745	93 %
<i>Résultat financier</i>	1 551 298	996 016	2 115 559	2 790 664	80 %
<i>Charges exceptionnelles</i>	50 051		903 286	1 166 173	
<i>Produits exceptionnels</i>		7 795 925	915 657	1 529 629	
<i>Résultat exceptionnel</i>	-50 051	7 795 925	12 371	363 456	NS
<i>Solde des ressources affectées</i>	-701 046	57 861	95 121	-83 411	
<i>Impôt sur bénéfice</i>	-134 264	-148 542	-252 419	-318 440	
<i>Résultat de l'exercice</i>	-3 935 768	11 278 155	1 574 095	5 764 780	NS

Annexe n° 3 : compte combiné d'emploi des ressources (en €)

	2010		2011		2012		2013	
EMPLOIS	Emplois colonne I	Emplois colonne 3						
<i>actions directement réalisées en France</i>	29 857 647		30 182 765		33 715 664		34 978 408	
<i>versements à d'autres organismes agissant en France</i>	2 167 845		1 030 210		1 155 048		2 081 350	
<i>actions réalisées directement à l'étranger</i>	163 853		133 734		150 058		349 735	
<i>versements à un organisme à l'étranger</i>	222 000		222 900		328 430		239 826	
<i>I - MISSIONS SOCIALES</i>	32 411 344	26 541 715	31 569 608	24 217 892	35 349 200	26 781 107	37 629 319	30 662 944
<i>2.1 Frais d'appel à la générosité du public</i>	4 401 318		4 640 417		5 065 132		5 062 912	
<i>2.2 Frais de recherche des autres fonds privés</i>	854 994		940 007		980 953		1 055 143	
<i>2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS</i>	5 256 312	5 256 312	5 580 424	5 580 424	6 046 085	6 046 085	6 118 055	6 118 055
<i>FRAIS DE FONCTIONNEMENT</i>	5 386 016	3 469 404	4 764 532	2 789 445	5 274 283	2 663 307	5 756 849	1 955 768
<i>I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT</i>	43 053 672		41 914 564		46 669 568		49 504 223	
<i>II - DOTATIONS AUX PROVISIONS</i>	592 542		766 579		434 895		690 992	
<i>III - ENGAGEMENTS À REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES</i>	735 396		15 400		10 000		559 835	
<i>IV - EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE</i>			11 099 632		1 585 313		5 769 141	
<i>V - TOTAL GENERAL</i>	44 381 610		53 796 175		48 699 776		56 524 191	
<i>V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par ressources collectées auprès du public (T5)</i>		1 978 437		3 495 374		670 778		3 774 152
<i>VI- Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par des ressources collectées auprès du public (T5 bis)</i>		-92 275		75 687		7 766		-222 311
<i>VII - Total des emplois financés par des ressources collectées auprès du public (T6)</i>		37 153 593		36 158 822		36 169 043		42 288 608

RESSOURCES	Ressources colonne 2	Ressources colonne 4						
<i>Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice (T1)</i>		21 355 117		15 448 329		23 320 699		24 080 318
Dons manuels non affectés	13 261 542		12 938 034		14 934 954		14 801 816	
Dons manuels affectés	26 044		1 474 422		15 750		12 839	
Légs & autres libéralités non affectés	17 526 010		29 196 893		20 477 217		30 271 770	
Légs & autres libéralités affectés	1 079 260				10 000			
legs virés au fonds de trans et frater					903 286			
<i>1.1 Dons et legs collectés</i>	31 892 856		43 609 349		36 341 207		45 086 425	
<i>1.2 Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	54 994		379 380		317 645		189 182	
<i>I - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC (T2)</i>	31 947 850	31 947 850	43 988 729	43 988 729	36 658 852	36 658 852	45 275 607	45 275 607
<i>2 - AUTRES FONDS PRIVES</i>	1 807 219		3 304 744		2 893 922		923 991	
<i>3 - SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS</i>	649 887		930 503		1 315 364		1 553 415	
<i>4 - AUTRES PRODUITS</i>	5 329 135		5 091 556		6 969 783		8 290 049	
<i>I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT</i>	39 734 091		53 315 532		47 837 921		56 043 062	
<i>II - REPRISES DES PROVISIONS</i>	872 153		422 781		582 046		286 832	
<i>III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS</i>	34 351		57 862		279 811		194 297	
<i>IV- Variation des fonds collectés auprès du public (T4)</i>		-701 045		42 462		269 811		-365 538
<i>V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE</i>	3 741 015							
<i>VI - TOTAL GENERAL</i>	44 381 610	31 246 805	53 796 175	44 031 191	48 699 778	36 928 663	56 524 191	44 910 069
<i>VI - Total des emplois financés par ressources collectées auprès du public (T6)</i>		37 153 593		36 158 822		36 169 043		42 288 608
<i>Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice (T7)</i>		15 448 329		23 320 699		24 080 318		26 701 779

Source : Cour des comptes d'après comptes combinés

Annexe n° 4 : nature et montants des legs et autres libéralités (en €)

	2010	2011	2012	2013	Évolution
<i>Ventes et revenus immobiliers</i>	7 557 678	7 972 018	9 074 642	8 440 290	+ 12 %
<i>Liquidités et ventes d'or</i>	3 790 899	3 951 750	3 593 147	5 689 290	+ 50 %
<i>Ventes mobilières</i>	300 341	437 970	99 255	923 873	+ 207 %
<i>Ventes et revenus de titres</i>	2 290 032	3 601 984	2 396 819	3 302 006	+ 44 %
<i>Assurance vie</i>	5 181 206	13 700 035	5 974 810	11 444 425	+ 121 %
<i>Droits d'auteur et divers</i>	1 690	2 626	1 633	1 298	- 23 %
<i>Total brut par origine</i>	19 121 846	29 666 383	21 140 306	29 801 183	+ 56 %
<i>Virements au fonds « transmission et frat » et fédération des amis⁴⁶</i>		903 286		1 114 794	NS
<i>Montants bruts</i>	19 121 846	29 666 383	22 043 592	30 915 977	+ 62%
<i>Frais</i>	516 576	469 490	653 089	644 207	+ 25 %
<i>Montants nets</i>	18 605 270	29 196 893	21 390 503	30 271 770	+ 63 %

Source : Cour des comptes d'après des données de l'association

⁴⁶ Les comptes de produits transmis ne permettent pas de distinguer comme cela existe pour les comptes 7542 legs et donations la nature d'origine des sommes virées.

**Annexe n° 5 : évolution du montant de dons et du nombre de donateurs
(en €)**

	2010	2011	2012	2013	Évolution
Dons enregistrés au compte d'emploi des ressources	13 287 586	14 412 456	14 950 704	14 814 655	11 %
Dont dons non affectés	13 261 542	12 938 034	14 934 954	14 801 816	12 %
Dont dons affectés	26 044	1 474 422	15 750	12 839	-51 %
Donateurs ⁴⁷	158 425	170 128	170 800	160 478	1 %
Nouveaux donateurs	28 349	32 869	35 760	35 972	27 %
Taux d'attrition ⁴⁸	39,70 %	38,42 %	38,46 %	40,31 %	

Source : Cour des comptes d'après l'association

⁴⁷ Personne physique ou personne morale. Données de rattachement à une campagne issues de la base « Alizé » (fichier donateurs) de la direction de la recherche des fonds et de la communication, qui diffèrent des enregistrements comptables.

⁴⁸ Nombre de donateurs perdus sur l'année N / nombre de donateurs actifs de l'année N-1.

Annexe n° 6 : estimation des avantages fiscaux en 2013

<i>Nature de l'avantage</i>	<i>Hypothèse de calcul</i>	<i>Données chiffrées</i>
<i>Exonération des droits de mutation à titre gratuit (article 795 du CGI)</i>	L'exonération correspond au montant total des droits de mutation à titre gratuit. Règles sur le calcul des droits de mutation à titre gratuit : droits applicables sont ceux frère/sœur (art. 777), % de la valeur par tranche des montants.	N/A
	Approximation de la tranche par la valeur moyenne des libéralités au sein des petits frères des Pauvres, calculée comme le montant moyen sur la période 2010 à 2013 du montant total des libéralités rapporté au nombre de nouveaux dossiers.	116 061 €
	Pour la fraction de l'assiette n'excédant pas 24430 €, les droits correspondent à 35 % de la valeur. Au-delà, ils sont de 45 %.	35 % 45 %
	Assiette : valeur des biens (cotée pour le mobilier (article 758), vénale pour l'immobilier (article 761)), abattement de 20 % pour les résidences principales, passifs déductibles (767 à 775 bis), pas d'abattement (article 779). Approximation de l'assiette par le montant net des legs avec un abattement de 20 % sur les legs immobiliers.	28 583 712 €
	Estimation du montant de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit	environ 12 M€
<i>Exonération de l'impôt sur les sociétés</i>	Au regard de sa situation fiscale déclarée, l'association Les petits frères des Pauvres est exonérée des impôts commerciaux et est soumise à un impôt sur les sociétés réduit pour certains revenus patrimoniaux	N/A

	Absence des éléments nécessaires à l'estimation	N/A
	Estimation du montant de l'exonération d'impôt sur les sociétés	ND
<i>Réduction d'impôt sur le revenu pour les donateurs (ou d'impôt sur les sociétés pour les sociétés)</i>	Réduction d'impôt sur le revenu de 75 % sur le montant du don dans la limite de 526 € de don (plafond 2014)	
	D'après l'INSEE, près de 20 % des ménages donateurs sont non imposables et ne bénéficient donc pas de la réduction, sachant que 85 % ⁴⁹ des ménages donateurs du 1 ^{er} quartile sont concernés. L'impôt prend en charge au final 64 % des sommes.	64 %
	Réduction dans la limite de 526 € de don (plafond 2014). Approximation de l'assiette : montant moyen du don fourni par la direction de la recherche de fonds.	63 €
	Assiette : montant total des dons manuels.	14 814 655 €
	Estimation réévaluée du montant de l'exonération d'impôt sur le revenu pour les donateurs	environ 10 M€

Source : Cour des comptes sur des données validées par la Direction Générale des Finances Publiques (Direction de la Législation Fiscale)

⁴⁹ « Donner aux organismes caritatifs : Est-ce seulement une question de niveau de vie ? », INSEE n°1186, mai 2008

Annexe n° 7 : différents frais de recherche des fonds

	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010 à 2013	Moyenne
<i>Frais d'appel à la générosité du public</i>	4 401 318 €	4 640 417 €	5 065 132 €	5 062 912 €	15,0 %	4 792 445 €
<i>Frais de recherche des autres fonds privés</i>	854 994 €	940 007 €	980 953 €	1 055 143 €	23,4 %	957 774 €
<i>Total : frais de recherche de fonds</i>	5 256 312 €	5 580 424 €	6 046 085 €	6 118 055 €	16,4 %	5 750 219 €
<i>Total ressources issues de la générosité du public</i>	31 947 850 €	43 988 729 €	36 658 852 €	45 275 607 €		39 467 760 €
<i>générosité du public : Part des frais sur les ressources</i>	13,8 %	10,5 %	13,8 %	11,2 %		12,1 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes d'emploi des ressources combinés

Annexe n° 8 : emplois des ressources

Les emplois dans le compte de résultat

	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010 à 2013	Moyenne
<i>Missions sociales</i>	32 411 344 €	31 569 608 €	35 349 200 €	37 629 319 €	16 %	34 239 868 €
<i>Recherche de fonds</i>	5 256 312 €	5 580 424 €	6 046 085 €	6 118 055 €	16 %	5 750 219 €
<i>Fonctionnement</i>	5 386 016 €	4 764 532 €	5 274 283 €	5 756 849 €	7 %	5 295 420 €
<i>Total des emplois inscrits au compte de résultats</i>	43 053 672 €	41 914 564 €	46 669 569 €	49 504 223 €	15 %	45 285 507 €
-Part des missions sociales dans les emplois	75 %	75 %	76 %	76 %		
-Part de la recherche de fonds dans les emplois	12 %	13 %	13 %	12 %		
-Part du fonctionnement dans les emplois	13 %	11 %	11 %	12 %		

Source : Cour des comptes d'après comptes d'emploi des ressources combinés

L'importance des différentes missions sociales⁵⁰

		2012	2013	2012	2013
<i>Total des missions sociales en direct en France</i>	Montant des emplois (€)	32 841 161	34 931 386	Part de l'action dans les missions sociales en direct en France	
<i>Mission "accompagner"</i>	Accueillir	1 374 532	1 226 602	4,2 %	3,5 %
	Visites	3 909 169	3 787 230	11,9 %	10,8 %
	Noël, animations	2 661 027	3 272 907	8,1 %	9,4 %
	Vacances	6 202 357	6 796 018	18,9 %	19,5 %
	Aides financières	2 053 355	2 029 823	6,3 %	5,8 %
	Héberger	3 819 054	4 084 504	11,6 %	11,7 %
	Loger	4 233 098	3 968 088	12,9 %	11,4 %
	Total (€)	24 252 592	25 165 172		
	Total (%)	73,8 %	72,0 %		
<i>Mission "agir collectivement"</i>	Soutenir les aidants	381 725	645 097	1,2 %	1,8 %
	Bénévolat	3 695 423	3 884 757	11,3 %	11,1 %
	Vie associative	3 591 243	4 350 689	10,9 %	12,5 %
	Total (€)	7 668 391	8 880 543		
	Total (%)	23,3 %	25,4 %		
<i>Mission "témoigner alerter"</i>	Total (€)	920 178	885 670	2,8 %	2,5 %
	Total (%)	2,8 %	2,5 %		

Source : Cour des comptes d'après l'association

⁵⁰ Les écarts de chiffres constatés entre les totaux inscrits au compte d'emploi des ressources et ceux des tableaux de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources s'expliquent par l'absence d'automatisation. Au regard de la faiblesse des écarts, ils sont sans incidence sur l'analyse des dépenses des missions.

Annexe n° 9 : détail des charges par mission

Année 2013	Mission "accompagner"												Mission "agir collectivement"						Mission "témoigner, alerter"			
	Accueillir		Visites rencontres		Noel Animations		Vacances		Aider financièrement		Héberger		Loger		Soutenir les aidants		Bénévolat		Vie associative			
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%		
Achats	54 988	4,5	61 100	1,6	601 094	18,4	938 216	13,8	5 181	0,3	489 926	12,0	349 052	8,8	1 119	0,2	62 215	1,6	136 690	3,1	49 539	5,6
dont Achats de consommables	53 180	4,3	61 039	1,6	597 877	18,3	932 219	13,7	4 459	0,2	489 767	12,0	348 353	8,8	1 074	0,2	60 167	1,5	135 529	3,1	49 467	5,6
Services extérieurs	20 649	1,7	60 802	1,6	121 601	3,7	573 018	8,4	2 150	0,1	353 241	8,6	652 048	16,4	3 791	0,6	111 575	2,9	197 273	4,5	15 609	1,8
dont locations	14 398	1,2	59 235	1,6	20 098	0,6	200 261	2,9	69	0,0	214 248	5,2	471 726	11,9	1 316	0,2	70 494	1,8	63 582	1,5	8 424	1,0
dont entretien, réparation, maintenance	2 906	0,2	6	0	2 417	0,1	299 365	4,4	0	0	126 008	3,1	128 214	3,2	0	0	8 406	0,2	3 024	0,1	0	0
Autres services extérieurs	82 810	6,8	43 151	1,1	496 942	15,2	1 306 536	19,2	83 752	4,1	127 059	3,1	239 356	6,0	62 112	9,6	774 300	19,9	1 290 574	29,7	105 861	12,0
dont mission réception	15 325	1,2	36 013	1,0	464 644	14,2	805 417	11,9	53 379	2,6	17 845	0,4	16 890	0,4	17 922	2,8	178 213	4,6	787 869	18,1	18 249	2,1
dont honoraires divers	21 473	1,8	6 425	0,2	21 749	0,7	50 692	0,7	27 237	1,3	6 225	0,2	10 623	0,3	23 250	3,6	285 812	7,4	452 497	10,4	36 865	4,2
Charges de fonctionnement des régions (fraternités, fédération des Amis)	217 858	17,8	658 978	17,4	427 680	13,1	266 492	3,9	122 211	6,0	70 987	1,7	69 337	1,7	83 155	12,9	403 110	10,4	432 336	9,9	102 390	11,6
Salaires et charges de personnel	850 223	69,3	2 963 199	78,2	1 622 200	49,6	3 020 781	44,4	418 548	20,6	2 792 269	68,4	2 512 177	63,3	377 018	58,4	2 523 482	65,0	2 246 852	51,6	605 640	68,4
Total de l'action en direct en France	1 226 602	100	3 787 230	100	3 272 907	100	6 796 018	100	2 029 823	100	4 084 504	100	3 968 088	100	645 097	100	3 884 757	100	4 350 689	100	885 670	100

Source : Cour des comptes d'après le tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources transmis par les petits frères des Pauvres

Année 2012	Mission "accompagner"												Mission "agir collectivement"						Mission "témoigner alerter"			
	Accueillir		Visites rencontres		Noel Animations		Vacances		Aider financièrement		Héberger		Loger		Soutenir les aidants		Bénévolat		Vie associative			
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%		
Achats	48 345	3,5	58 481	1,5	563 742	21,2	865 596	14,0	8 099	0,4	465 926	12,2	346 919	8,2	1 575	0,4	69 592	1,9	97 561	2,7	32 588	3,5
dont Achats de consommables	47 075	3,4	58 348	1,5	555 764	20,9	862 666	13,9	7 924	0,4	461 259	12,1	341 422	8,1	1 540	0,4	65 933	1,8	96 203	2,7	31 094	3,4
Services extérieurs	28 388	2,1	29 720	0,8	83 547	3,1	649 517	10,5	14 097	0,7	332 305	8,7	1 032 153	24,4	5 206	1,4	250 764	6,8	56 320	1,6	22 433	2,4
dont locations	13 698	1,0	28 438	0,7	11 281	0,4	281 434	4,5	6 827	0,3	206 128	5,4	831 447	19,6	0	0	92 689	2,5	14 469	0,4	4 147	0,5
dont entretien, réparation, maintenance	3 147	0,2	178	0	1 813	0,1	313 638	5,1	77	0	113 236	3,0	92 129	2,2	1 758	0,5	7 702	0,2	2 810	0,1	200	0
Autres services extérieurs	52 484	3,8	28 720	0,7	407 127	15,3	1 136 575	18,3	48 462	2,4	124 892	3,3	219 498	5,2	35 605	9,3	581 869	15,7	966 242	26,9	77 758	8,5
dont mission réception	11 171	0,8	23 593	0,6	381 597	14,3	752 124	12,1	19 520	1,0	12 488	0,3	15 744	0,4	8 190	2,1	170 185	4,6	575 447	16,0	6 805	0,7
dont honoraires divers	1 013	0,1	4 470	0,1	20 766	0,8	37 236	0,6	24 741	1,2	5 933	0,2	11 712	0,3	20 306	5,3	143 278	3,9	334 152	9,3	30 144	3,3
Charges de fonctionnement des régions (fraternités, fédération des Amis)	272 888	19,9	753 718	19,3	345 594	13,0	234 439	3,8	111 767	5,4	51 281	1,3	95 302	2,3	48 778	12,8	413 448	11,2	422 842	11,8	127 656	13,9
Salaires et charges de personnel	972 353	70,7	3 038 221	77,7	1 259 803	47,3	2 749 136	44,3	436 964	21,3	2 605 208	68,2	2 380 310	56,2	183 368	48,0	2 369 573	64,1	2 005 069	55,8	658 617	71,6
Total de l'action en direct en France	1 374 532	100	3 909 169	100	2 661 027	100	6 202 357	100	2 053 355	100	3 819 054	100	4 233 098	100	381 725	100	3 695 423	100	3 591 243	100	920 178	100

Source : Cour des comptes d'après le tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources transmis par les petits frères des Pauvres

Annexe n° 10 : dotations, réserves et fonds associatifs des entités combinées (en €)

	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2013
Total dotations	27 297 967	27 696 543	30 739 304	32 262 570	+18 %
<i>Dotations statutaires</i>	22 982 391	23 323 374	25 199 178	26 390 806	+17 %
<i>Dotations libres y inclus subvention d'investissement⁵¹</i>	4 315 576	4 373 169	5 540 126	5 871 764	+36 %
Total réserves	23 393 480	23 688 018	26 088 018	26 909 358	+15 %
<i>Réserve salariale</i>	8 033 000	8 033 000	8 033 000	8 090 705	+1 %
<i>Fonds de collecte de dons</i>	1 384 000	1 384 000	1 384 000	1 384 000	0 %
<i>Fonds de financement des déficits des unités d'hébergement</i>	2 030 000	2 030 000	2 030 000	2 030 000	0 %
<i>Fonds de régularisation des legs</i>	8 500 000	8 500 000	8 500 000	8 500 000	0 %
<i>Fonds d'investissements</i>	3 414 208	3 708 746	6 108 746	6 836 080	+100 %
<i>Autres⁵²</i>	32 272	32 272	32 272	68 573	+112 %
Total fonds associatifs	23 263 845	18 656 553	25 658 909	25 184 092	8 %
<i>Fonds de développement international</i>	425 080	203 080	1 203 080	1 203 080	+383 %
<i>Fonds d'aide à la personne</i>	6 211 668	5 598 903	7 098 908	6 624 091	+7 %
<i>Fonds de développement associatif</i>	16 627 097	12 854 570	16 356 921	16 356 921	- 2 %
<i>Fonds de projets exceptionnels pour les personnes accompagnées⁵³</i>	SO	SO	1 000 00	1 000 000	
Total général dotations, réserves et fonds associatifs	73 955 292	70 041 114	82 486 231	84 356 020	+14 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels combinés

⁵¹ À compter du 1^{er} janvier 2012, les subventions d'investissement comprennent également celles qui ont été notifiées mais qui n'ont pas encore été versées.

⁵² Réserves constituées par les autres entités, dont réserve de réfection des logements (Association de gestion des établissements-AGE).

⁵³ Crée lors de l'Assemblée générale du 23 juin 2012 et fusionné avec le fonds d'aide à la personne lors de l'Assemblée générale du 21 juin 2014.

RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITS FRÈRES DES PAUVRES

Les petits frères des Pauvres prennent acte avec satisfaction du constat émis par la Cour des comptes de la conformité des dépenses engagées par l'association aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public au cours des exercices 2010 à 2013.

Les constatations et les préconisations de la Cour des comptes confortent la dynamique engagée par l'association depuis l'adoption de ses deux projets associatifs successifs (2005-2010 et 2010-2015). Cette dynamique associative a permis en dix ans d'améliorer, de simplifier et de sécuriser l'organisation au service du développement de ses missions sociales.

Avec ses nouveaux statuts, désormais en vigueur, l'association progresse, dans le sens souhaité par la Cour, vers une plus grande lisibilité et pérennité de la notion de groupe. La démarche de simplification amorcée par la capacité que ses nouveaux statuts donnent à l'association d'intégrer l'ensemble des entités agissant au nom des petits frères des Pauvres devrait être finalisée dans les années à venir. Dans cette perspective, seule la Fondation des petits frères des Pauvres a vocation à rester juridiquement distincte.

Une clarification des périmètres du « groupe », redéfini aujourd’hui comme « Ensemble petits frères des Pauvres », a déjà été entreprise dans le rapport annuel 2014 et sera poursuivie en 2015.

Une définition précise des trois missions sociales de l'association (accompagner ; agir collectivement ; témoigner, alerter) structure aujourd'hui la présentation de ses différentes actions dans son rapport d'activité, l'analyse de ses comptes, les axes de formation des acteurs et sa communication. Une présentation de l'ensemble des actions des petits frères des Pauvres est faite de manière régulière dans les rapports d'activité à partir de cette définition stable. C'est aussi à partir de celle-ci que des référentiels de bonnes pratiques ont été élaborés, notamment dans le domaine des modalités d'accompagnement des personnes aidées. Le principe d'accompagnement à plusieurs, salué par la Cour, y est posé et animé par les équipes d'action. Le conseil d'administration va adopter un indicateur permettant de suivre l'évolution de la mise en œuvre de cette bonne pratique promue par l'association.

Dans le référentiel « rechercher, accueillir et intégrer les bénévoles », approuvé par le conseil d'administration, la demande d'un engagement écrit des bénévoles de respecter les principes et les règles de la charte et de la

note « argent et accompagnement » s'opère au moment de leur demande à devenir membre actif, soit 6 mois après leur entrée dans le bénévolat. Ce même référentiel souligne la nécessité d'expliquer et de remettre au bénévole, dès le premier entretien, les documents fondamentaux de l'association parmi lesquels la charte et la note « argent et accompagnement » dont une version révisée vient d'être approuvée par le conseil d'administration. Une note à l'attention, notamment, des responsables d'équipes, des élus et des salariés va prochainement réaffirmer la nécessité de remettre et d'expliquer ces documents à tous les bénévoles dès le début de leur bénévolat et de leur faire signer une attestation de bonne remise desdits documents.

La mise en place des 12 fraternités régionales et des équipes d'action clarifie l'organisation territoriale des petits frères des Pauvres. Inscrite dans les nouveaux statuts de l'association, elle se met en œuvre concrètement en 2016. Des référentiels accompagnent cette mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'organisation financière au niveau des équipes d'action. L'abandon des comptes de régie, recommandé par la Cour, suivra le déploiement de la nouvelle organisation financière qui redéfinit la gestion des flux financiers à chaque niveau de la nouvelle organisation territoriale : locale, régionale et nationale. Des outils de gestion adaptés à cette nouvelle organisation sont également en cours de déploiement pour soutenir les acteurs et améliorer encore la qualité et la fiabilité des informations sur les actions menées par l'association et les réalités auxquelles elle doit faire face.

À ce titre, il convient de mentionner la mise en place et le déploiement progressif du système d'information « Le Kiosque », outil essentiel des équipes d'action. Il leur permet de suivre les accompagnements, de disposer des informations nécessaires concernant les personnes accompagnées, les bénévoles, les actions menées. Il a pour objectif également de permettre une communication fiable, témoin de l'action des petits frères des Pauvres, à destination des donateurs et testateurs, des partenaires et des pouvoirs publics.

La structuration des 12 fraternités régionales s'accompagne parallèlement d'une nouvelle organisation financière mettant à disposition des acteurs des outils nationaux structurants qui harmonisent et homogénéisent la conduite des activités au sein de l'association : le « portail finances », avec plusieurs modules intégrés (tableau de bord, saisie du budget d'équipe, gestion des dépenses et recettes et de rapprochement bancaire) permettent une autonomie des équipes d'action tout en assurant une cohérence et une remontée des informations en temps réel aux niveaux régional et national ; une plateforme bancaire permettra d'assurer la disponibilité des fonds pour chaque équipe d'action, en optimisant la gestion de leur trésorerie au niveau national.

Les petits frères des Pauvres s'engagent aussi à renforcer la qualité de l'information envers les donateurs, comme le préconise la Cour, en clarifiant dans le compte d'emploi des ressources les frais d'appel et de traitement des dons et en fournissant au personnel chargé de sa mise en œuvre une nomenclature précise. Ils s'engagent également à centraliser au siège la réception des enveloppes retour de la collecte. Enfin, le conseil d'administration examinera chaque année le bilan détaillé des résultats des campagnes d'appel à la générosité du public.

Tous les éléments permettant un contrôle interne mieux adapté aux interventions de l'association et à son organisation sont aujourd'hui réunis. Les préconisations de la Cour pour renforcer le dispositif de contrôle interne vont bien dans le sens de cette structuration continue de notre organisation. Ce travail d'actualisation du dispositif de contrôle interne de l'association prendra notamment en compte le risque opérationnel identifié par la Cour sur la gestion des menues dépenses par les bénévoles. De ce point de vue, la formalisation d'une note de cadrage prévue dans le référentiel équipes d'action territoriale sur les modalités de remboursement des frais des bénévoles a été votée par le conseil d'administration en janvier 2016.

La nouvelle organisation territoriale de l'association ainsi que l'élaboration des référentiels d'action permettront aussi aux petits frères des Pauvres de renforcer de manière significative le développement des actions engagé depuis 2007 et d'en assurer la maîtrise dans le temps. Depuis cette date, l'augmentation des libéralités suit le développement de nos actions (en 2014, l'association a accompagné près de 50 % de plus de personnes âgées en situation d'isolement et de pauvreté qu'en 2007). Des plans d'action régionaux axés sur le développement territorial ont été votés par le conseil d'administration en novembre 2015 ainsi qu'un cadrage financier pluriannuel qui précise le rythme de consommation des réserves et des fonds associatifs permettant leur mise en œuvre.

La question du niveau optimal des réserves et des fonds associatifs soulevée par la Cour est une préoccupation récurrente de l'association qui est en train de trouver sa résolution. Le CA de l'association a décidé en 2014 l'élaboration d'un outil « Cap Finances 2025 » dont la finalité est la maîtrise des équilibres financiers des petits frères des Pauvres à moyen et long termes par la simulation de différents scénarios de développement sur 10 ans (2016-2025) et la mesure de leur impact sur nos charges et produits et des moyens humains à prévoir. Grâce à cet outil, le conseil d'administration peut décider du cadrage financier pluriannuel du développement de l'ensemble petits frères des Pauvres, à travers le scénario de référence retenu, en formalisant sa soutenabilité financière et en définissant le rythme de consommation des fonds associatifs accompagnant sa mise en œuvre.

En novembre 2015, le conseil d'administration a étudié et approuvé le scénario de référence prévoyant la révision significative du niveau des réserves et fonds associatifs afin de favoriser le financement des plans d'action des fraternités régionales.

Le conseil d'administration soumettra une proposition de définition du niveau optimal des fonds associatifs et des réserves à l'approbation de l'assemblée générale de juin 2016.

Comme la Cour le souligne, les ressources de l'association sont majoritairement employées à mener ses missions sociales. Concernant le calcul des frais de fonctionnement, une analyse des clés de répartition actuelles au regard de la nouvelle organisation territoriale sera engagée pour envisager d'affecter en frais de fonctionnement une quote-part des charges des fraternités régionales.

Ainsi que le rappelle la Cour, le bénévolat fait l'objet d'une valorisation en terme d'heures réalisées dans l'année, le conseil d'administration n'ayant pas décidé jusqu'à présent de le valoriser monétairement. Bien que cette disposition ne soit pas obligatoire, l'association, après étude des éléments permettant une valorisation monétaire fiable et réaliste, réexaminera cette question.

L'association a également noté que la Cour avait constaté des améliorations d'un certain nombre de modalités de gestion, de contrôle et de sécurisation de son organisation. Des progrès restent à faire et l'association a pris des engagements auprès de la Cour en ce sens. Les remarques détaillées et les recommandations de la Cour vont aider Les petits frères des Pauvres pour leur mise en œuvre et leur suivi. Elles confortent les dynamiques engagées par l'association pour améliorer encore la lisibilité, la transparence et la maîtrise du développement de son action et des ressources issues de la générosité du public.
