

**Compte d'emploi des ressources collectées
par l'association « Secours populaire français »**

- Rapport définitif -

Rapport présenté par :

Sylvie BOUTEREAU-TICHET, Nicolas GRIVEL, Danièle LARGER

et Gautier MAIGNE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2004 138
Octobre 2005*

PRESENTATION GENERALE DU RAPPORT

Résumé	1/5 à 5/5
Sommaire	1 à 3
Rapport	4 à 90
Annexes du rapport	91 à 107
Réponse de l'association	108 à 109

Sommaire

INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE - LE SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS EST UN MOUVEMENT LARGEMENT DÉCENTRALISÉ, DONT LE SIÈGE NATIONAL CONNAÎT UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE	5
1.1 LES STATUTS DU SECOURS POPULAIRE ORGANISENT UN RÉSEAU DÉCENTRALISÉ	8
1.1.1 Une pluralité de personnes morales autonomes.....	8
1.1.1.1 Le comité	8
1.1.1.2 La fédération.....	8
1.1.1.3 L'association nationale	9
1.1.2 Des dispositions statutaires consacrant l'unité du mouvement.....	10
1.1.3 Une association construite autour de la notion de collecteur.....	10
1.2 LES PRATIQUES DE L'ASSOCIATION NATIONALE RENFORCENT L'UNITÉ	11
1.2.1 Des organes collégiaux de gouvernance donnant l'image d'une concertation structurée.....	11
1.2.2 La création d'outils particuliers de cohésion.....	12
1.3 LE SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS CONNAÎT UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE.....	13
1.3.1 Des difficultés financières sérieuses de l'association nationale	13
1.3.1.1 Une structure bilantielle préoccupante.....	14
1.3.1.2 Une baisse des recettes que ne compense pas suffisamment la diminution des charges	16
1.3.1.3 Le suivi budgétaire n'a pas permis d'enrayer suffisamment cette dégradation.....	17
1.3.2 Une situation financière plus satisfaisante de l'ensemble du réseau au 31 décembre 2002.....	18
1.3.2.1 Une structure de bilan convenable	18
1.3.2.2 Des caractéristiques ambivalentes des comptes de résultat.....	19
DEUXIÈME PARTIE - LA PRÉSENTATION DES COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES EST GLOBALEMENT CONFORME À LA RÉGLEMENTATION MAIS POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	21
2.1 LA CONFORMITÉ DE LA PRÉSENTATION DES COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES À CELLE PRESCRITE PAR L'ARRÊTÉ POURRAIT ÊTRE RENFORCÉE	23
2.1.1 Des rubriques obligatoires qui font défaut.....	23
2.1.1.1 En ressources	23
2.1.1.2 En emplois	24
2.1.2 Des fonds collectés mais non dépensés imparfaitement mentionnés dans les CER	25
2.1.3 Le caractère incomplet de la publication du CER	26
2.2 LE RAPPROCHEMENT ENTRE LES CER ET LES AUTRES DOCUMENTS COMPTABLES EST, EN REVANCHE, AISÉ	27
2.2.1 Une consolidation des comptes assise sur une procédure comptable stabilisée mais encore non exhaustive	27
2.2.2 Des documents financiers soumis à la vérification du commissaire aux comptes	29
2.2.2.1 Les comptes de l'association nationale.....	29
2.2.2.2 Les comptes consolidés	30
2.2.3 Un passage documenté entre les différents comptes	31
2.3 LA STRUCTURATION DES CER TEND À MINORER LES FRAIS DE GESTION DU MOUVEMENT	32
2.3.1 Des charges indirectes largement ventilées sur les missions sociales de l'organisme	32
2.3.2 Une mission sociale du troisième type : le développement de l'Union	35
2.3.3 L'importance de la solidarité matérielle : les dons en nature et le bénévolat.	36
2.3.3.1 La valorisation	37
2.3.3.2 Les tendances de la solidarité matérielle au Secours populaire français	38
TROISIÈME PARTIE - LE SECOURS POPULAIRE S'EFFORCE DE DÉVELOPPER LES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC	40
3.1 LES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE OCCUPENT UNE PLACE PRÉPONDERANTE AU SEIN DES RESSOURCES DU SECOURS POPULAIRE.....	40
3.1.1 Les grandes masses financières résultant de la générosité du public	40
3.1.2 Une structure interne de ces ressources traduisant les spécificités du Secours populaire	41
3.1.3 Des ressources à comparer aux coûts correspondants	42
3.1.4 Des appels à la générosité qui s'exercent dans des conditions réglementaires satisfaisantes.....	43

3.2	LA POLITIQUE DE COLLECTE DU SECOURS POPULAIRE A FAIT L'OBJET D'UNE RÉCENTE STRUCTURATION	43
3.2.1	<i>Une évolution qui a impliqué une mutation culturelle au sein du mouvement</i>	43
3.2.2	<i>La professionnalisation de la fonction de collecte</i>	44
3.2.3	<i>Une rationalisation des campagnes de sollicitation des donateurs</i>	44
3.2.3.1	Les grands traits du programme annuel de collecte	44
3.2.3.2	Les évolutions de périmètre et de calendrier apportées au cours de la période	45
3.2.3.3	Les urgences, forme distincte de l'appel à la générosité du public	45
3.2.3.4	La rentabilité comparée des différentes sollicitations	46
3.2.4	<i>Un fichier géré en interne s'appuyant sur le déploiement de l'outil informatique</i>	46
3.2.4.1	Des lignes directrices claires sur la maîtrise par le Secours populaire de son fichier	46
3.2.4.2	Le déploiement d'un outil informatique d'envergure	47
3.3	DES FAIBLESSES PERSISTANTES PÉNALISENT L'EFFICACITÉ DU RECOURS À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC ..	48
3.3.1	<i>La forte décentralisation de la collecte, un frein au développement des ressources</i>	48
3.3.1.1	Une grande liberté de choix pour les structures locales	48
3.3.1.2	Une évolution favorable aux campagnes nationales qui les rendent plus cohérentes et moins coûteuses	49
3.3.2	<i>Un fichier en voie d'essoufflement et sous-exploité</i>	50
3.3.2.1	Des chiffres qui traduisent le manque de dynamisme du fichier	50
3.3.2.2	Une faiblesse relative dans l'utilisation et l'exploitation du fichier	51
3.3.2.3	L'émergence de démarches de prospection encore peu concluantes	52
3.3.3	<i>Une approche qui reste éclatée entre plusieurs services de l'association nationale</i>	53
3.3.3.1	L'insuffisante intégration des campagnes ordinaires et d'urgences	53
3.3.3.2	Des liens insuffisants entre politiques de collecte et de développement du fichier	53
3.4	LE RESPECT DE LA VOLONTÉ DES DONATEURS EST GLOBALEMENT ASSURÉ	54
3.4.1	<i>Des messages correspondant aux activités de l'association</i>	54
3.4.2	<i>Un enregistrement des dons conforme à leur objet</i>	55
3.4.2.1	Sécurité du traitement des dons et du choix de leur affectation	55
3.4.2.2	Respect de l'affectation des dons dans leur utilisation	56
QUATRIÈME PARTIE - LES ACTIVITÉS SONT ESSENTIELLEMENT Tournées vers la		
RÉPONSE À L'URGENCE SOCIALE EN FRANCE		58
4.1	LARGEMENT DÉCENTRALISÉES, LES ACTIVITÉS DE SOLIDARITÉ EN FRANCE RESTENT CIBLÉES SUR L'AIDE ALIMENTAIRE ET VESTIMENTAIRE	59
4.1.1	<i>Des activités largement décentralisées, en voie de structuration par l'association nationale</i>	59
4.1.1.1	Le rôle moteur des comités locaux et des fédérations départementales	59
4.1.1.2	Le rôle de tête de réseau de l'association nationale	60
4.1.1.3	L'amélioration progressive du suivi et du contrôle de l'activité par le national	61
4.1.2	<i>Un "cœur de métier": la réponse à l'urgence par la distribution alimentaire et vestimentaire</i>	62
4.1.2.1	L'aide alimentaire : distribution de colis et libre services de la solidarité	62
4.1.2.2	Le réseau des centrales de collectage	63
4.1.2.3	L'aide vestimentaire	64
4.1.2.4	Le soutien aux victimes de catastrophes	65
4.1.3	<i>La volonté d'aller au-delà de l'urgence</i>	65
4.1.3.1	D'autres initiatives dans le sens d'une démarche plus large de lutte contre les exclusions	66
4.1.3.2	Un accent marqué sur l'accès aux vacances, aux loisirs et à la culture	67
4.1.3.3	Des interrogations sur l'insertion socioprofessionnelle	68
4.2	BIEN QUE PLUS CENTRALISÉE, L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS EST BEAUCOUP MOINS STRUCTURÉE	69
4.2.1	<i>Le rôle majeur de l'association nationale</i>	70
4.2.1.1	Un rôle limité des fédérations, une implication forte de l'association nationale	70
4.2.1.2	L'organisation de la direction de la solidarité mondiale	71
4.2.2	<i>L'absence de définition d'une politique d'intervention</i>	72
4.2.2.1	Les principaux modes d'intervention internationale du Secours populaire	72
4.2.2.2	Mais l'absence de débats sur les orientations de la solidarité internationale n'a pas permis de définir une véritable stratégie d'intervention	73
4.2.2.3	Une programmation et un suivi des projets insuffisants	74
4.2.3	<i>Des faiblesses récurrentes dans la gestion des opérations internationales ouvrant des zones de risques</i>	75
4.2.3.1	La pratique des avances en liquide est une source de risques importante	75
4.2.3.2	La justification des dépenses engagées est réalisée de manière très inégale dans les projets propres du Secours populaire	75
4.2.3.3	Les risques liés au partenariat	77

4.3	PLUSIEURS CHARGES LIÉES À LA VIE DE L' ASSOCIATION PÈSENT SUR L'ÉQUILIBRE D'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS	78
4.3.1	<i>L'importance des dépenses liées à la vie de l'association</i>	78
4.3.2	<i>Le déséquilibre de certaines activités de l'association nationale</i>	79
4.3.3	<i>La nécessaire vigilance sur plusieurs postes de dépenses</i>	80
4.3.3.1	L'attention portée aux charges de personnel mérite d'être soutenue et étendue à tout le réseau.....	80
4.3.3.2	La recherche d'une maîtrise des autres charges appelle une réflexion sur plusieurs postes importants	82
	CONCLUSION	85

INTRODUCTION

En application des dispositions de l'article 42-II de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996, avec l'accord du ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, l'Inspection générale des affaires sociales a procédé au contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par le Secours populaire français (SPF) .

La mission, confiée à Sylvie Boutereau Tichet, Nicolas Grivel, Danièle Larger et Gautier Maigne, membres de l'IGAS, s'est déroulée de mai à septembre 2004 .

Elle a porté sur la gestion des années 2001, 2002 et 2003, en ciblant plus particulièrement l'année 2002, qui a fait l'objet du dernier compte d'emploi des ressources du réseau publié.

Le contrôle de l'association nationale du Secours populaire, sise au 9 et 11 rue Sébastien Froissard dans le 3^e arrondissement de Paris, a été complété par l'inspection de trois fédérations départementales, celles de Seine-Saint-Denis, de Seine-Maritime, et du Gard, qui ont permis de rencontrer des responsables de comités locaux, et l'inspection d'une fédération professionnelle : celle d'EDF/GDF. La fédération de la Haute-Garonne, dont la directrice a été mise en examen pour "abus de confiance, abus de confiance aggravés et faux" au mois d'avril 2005, n'a pas fait l'objet d'une inspection par la mission.

Le Secours populaire français a fait l'objet de plusieurs contrôles effectués par différents organismes dans une période récente :

- au titre de l'exercice 2002 , le comité de la Charte de déontologie des organismes sociaux et humanitaires faisant appel à la générosité du public a renouvelé son agrément au Secours populaire français ;
- l'association a fait l'objet de plusieurs contrôles diligentés par la communauté européenne dans le cadre de l'utilisation des excédents de l'Union Européenne ;
- enfin, cinq programmes d'aide internationale d'urgence ont fait l'objet d'audits réalisés pour le compte d'ECHO (European Commission's Humanitarian Aid Office).

Les rapports relatifs à ces contrôles, tous favorables dans leurs principales conclusions, ont été portés à la connaissance de l'Inspection générale des affaires sociales.

La mission de contrôle de l'IGAS a bénéficié de la collaboration pleine et entière tant de l'association nationale que des autres personnes morales qui composent le réseau. Le commissaire aux comptes de l'association a également apporté son concours à la mission de l'IGAS.

Première partie - Le Secours populaire français est un mouvement largement décentralisé, dont le siège national connaît une situation financière fragile

La création du Secours populaire français date de novembre 1945. Elle intervient à la suite de la fusion de deux mouvements : le Secours Populaire de France et des Colonies et l'association nationale des victimes du nazisme, et la nouvelle association est déclarée à la préfecture de police de Paris le 29 janvier 1946.

A compter de 1954, l'actuel président du Secours populaire français rejoint l'association et en devient secrétaire général dès 1955. Il en développe toutes les stratégies de lutte contre les grandes misères de l'après guerre en France, comme celles de soutien aux mouvements pour la liberté des peuples et les droits de l'homme dans le monde.

L'association est agréée association nationale d'éducation populaire par arrêté du 10 janvier 1983.

Les statuts originaux de l'association sont remaniés en 1984 pour l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique, qui intervient par décret du 12 mars 1985.

Le Secours populaire français fait partie, en 1989, des membres fondateurs du Comité de la Charte de déontologie qui s'engagent pour une stricte transparence dans l'utilisation des sommes collectées après appel à la générosité du public.

Le mouvement du Secours populaire français a traversé plusieurs crises financières, dont une des plus graves, en 1999 a occasionné le lancement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes. Depuis, le Secours populaire s'est engagé de façon volontariste dans une politique d'amélioration de la gestion de l'ensemble du réseau qui porte ses fruits, plus particulièrement en comptabilité analytique, et suivi budgétaire. Cette évolution positive a permis de disposer d'informations comptables, économiques et financières de bonne qualité.

➤ Les grandes caractéristiques du mouvement

Le Secours populaire fait partie des grandes associations caritatives françaises, apportant par l'engagement de ses nombreux bénévoles des ressources importantes au service des plus démunis, et partenaire – ou « aiguillon » comme elle le revendique – des pouvoirs publics depuis le lancement des campagnes de lutte contre la pauvreté des années 1984/85.

La carte de visite de l'association

En France, le réseau national du Secours populaire développe des actions généralistes de lutte contre la grande pauvreté dans ses permanences d'accueil. Elles sont principalement structurées autour de l'aide alimentaire et vestimentaire. Les épiceries sociales, libre services sociaux et les vestiaires constituent les supports principaux des aides apportées.

Des initiatives particulières, destinées aux enfants les plus défavorisés à Noël et aux vacances, sont largement à l'origine de la bonne image de marque de l'association.

Au gré des initiatives des associations membres, et des relations établies localement avec des financeurs institutionnels, le Secours populaire français est également engagé dans des actions d'aide au logement, d'insertion professionnelle, d'accès à la culture, à la santé et aux droits.

En 2002, le réseau du Secours populaire fait état de plus d'un million de personnes aidées en France, au sein des 700 comités et 4000 antennes. La même année, à l'étranger, le Secours populaire est actif dans 56 pays et sur 220 projets.

Les principaux moyens présentés par l'association sont :

- un budget de 50, 405 millions d'euros, issus pour moitié environ de la générosité du public ; des dons en nature et des prestations gratuites valorisés à 184, 705 millions d'euros ; 72 000 personnes bénévoles actives dans l'exercice de la solidarité dénommées « collecteurs », apportant plus de 5 700 000 heures de travail non rémunérées ;
- près de 600 salariés répartis dans l'ensemble du mouvement.

Les investigations conduites dans les fédérations visitées permettent de préciser la valeur de ces données, qui sont obtenues après un travail important effectué dans les structures locales. La consolidation de ces chiffres est opérée au niveau national sur la base de questionnaires. L'exercice apparaît d'une qualité globalement satisfaisante, même si tous les comités et fédérations ne renvoient pas les informations demandées avec la même rigueur. Les efforts pour améliorer la qualité des données saisies sur le terrain sont constants, les évolutions parfois aberrantes des chiffres d'un exercice à l'autre, qui peuvent jouer tant à la hausse qu'à la baisse, s'expliquent le plus souvent par la mise en place localement de techniques de décomptes et d'évaluation plus précises que les années antérieures .

Des engagements dont les spécificités se sont estompées.

Les dirigeants nationaux du Secours populaire revendiquent volontiers l'originalité du positionnement du mouvement dans le monde de l'action sociale, et souhaitent le plus souvent afficher leur autonomie dans les actions qu'ils conduisent.

C'est ainsi qu'ils ont choisi en 1984 de ne pas rejoindre la « fédération des banques alimentaires » qu'un collectif créait et qu'ils recommandent, avec des succès divers, aux fédérations et comités de se préserver d'une dépendance des subventions publiques.

- Des principes d'action largement partagés avec tous les autres acteurs des politiques de solidarité

Longtemps située dans la mouvance communiste, l'association affiche aujourd'hui systématiquement une totale neutralité politique et le président condamne d'ailleurs ceux qui s'en écartent. Par ailleurs, le mouvement est strictement laïc depuis son origine.

Les principes généraux qui fondent les interventions du Secours populaire rejoignent actuellement très largement ceux de l'ensemble des politiques d'action et d'aide sociale :

- respect de la personne et plus précisément rejet de toutes les formes de racisme ;
- prise en compte de la dignité du bénéficiaire, acteur de son insertion, en posant le principe de sa participation à toute forme d'aide ;
- place importante reconnue aux loisirs et à la culture, comme voie d'un développement personnel, notamment pour les enfants.

Les principes qui guident les interventions internationales sont aussi ceux qui caractérisent les projets de développement des grands bailleurs de fonds :

- respect des règles du développement durable ;
- positionnement central d'un partenaire territorial, qui garantit l'adéquation de l'aide et la continuité du projet ;
- pratiques de l'achat dans le pays pour contribuer au développement économique.

Comme les grandes organisations non gouvernementales, le Secours populaire émet occasionnellement quelques réserves, voire des critiques à l'égard des autorités publiques dans des pays où leur corruption est fréquente, justifiant là aussi le développement actuel de la coopération non-gouvernementale à laquelle il participe.

- Un positionnement inédit des intervenants bénévoles et salariés

Plutôt que dans les principes d'action, l'originalité du Secours populaire se trouve sans doute dans les moyens de l'action, avec d'une part le rôle indispensable des bénévoles, leur dévouement à la base, au plus proche de la misère humaine, et leur énergie à produire des ressources et à les redistribuer, et d'autre part, le positionnement fort des salariés dans les instances dirigeantes élues de l'association.

Il est clair que le collecteur est le pilier de la vie associative et la face visible du Secours populaire dans les communes et les départements.

Les salariés sont, au Secours populaire comme ailleurs, tout à fait nécessaires à l'adossement des activités bénévoles, apportant soit la permanence et la continuité indispensables soit les compétences les plus pointues. Mais dans l'histoire du mouvement, les militants les plus actifs et les plus engagés se sont vus assez spontanément confier les postes de dirigeants salariés.

L'actuel président du Secours populaire a, jusqu'à sa retraite, exercé ses responsabilités sous la double casquette de président de l'association et de directeur rémunéré en tant que secrétaire général.

Cette histoire, jointe aux exigences du militantisme du Secours populaire (activités du soir, des fins de semaines et jours de fêtes) explique sans doute l'attachement particulier de ses dirigeants à la faculté de salarier les élus associatifs, et leur mobilisation pour pouvoir le faire sans basculer dans la fiscalité des organismes à but lucratif.

A chacun des derniers congrès du mouvement, le rapport moral du président donne à tous des informations sur l'actualité relative aux règles de rémunération des dirigeants associatifs, car il s'agit bien d'une préoccupation commune à l'association toute entière¹. Avant même ces réunions plus solennelles, un comité national de 1999 a été largement consacré à la question salariés/bénévoles, sur la base d'une note plaidant fortement en faveur de la possibilité d'élire les meilleurs salariés de l'association qui acceptent de consacrer leur temps libre à la solidarité, comme d'ailleurs de salarier les meilleurs bénévoles.

¹ 44 responsables de fédérations sur 98 cumulent la présidence du comité départemental et la direction salariée de la fédération.

La répartition des rôles au sein du mouvement du Secours populaire apparaît donc comme une image inversée de l'équilibre habituel des associations de la loi de 1901, où le bénévole, garant de l'intérêt général et du respect du but associatif, siège dans des instances dirigeantes pour fixer le cap, et où les salariés, au quotidien, travaillent à la réalisation des objectifs.

1.1 Les statuts du Secours populaire organisent un réseau décentralisé

La structure juridique du Secours populaire français est simple dans son architecture, mais plus complexe dans les articulations entre les trois catégories de personnes morales qui la composent : le comité, la fédération et l'association nationale.

Le terme de « mouvement » (Copains du monde, médecins du Secours²) recouvre des secteurs plus ou moins actifs de l'association nationale et le mot « antenne » désigne une implantation non personnalisée des fédérations, territoriale, ou en entreprise.

Le statut du Secours populaire français a été refondé en 1984, préalablement à la reconnaissance d'utilité publique ; il organise le fonctionnement en commun de trois types de personnes morales autonomes. Le même texte comporte donc des dispositions relatives à l'association nationale tête de réseau et aux fédérations et comités, qui sont d'autre part régis par leur statuts propres, déposés dans leur préfecture siège.

1.1.1 Une pluralité de personnes morales autonomes

1.1.1.1 Le comité

A l'échelle de la commune³, on trouve le « comité du Secours populaire français », association loi 1901 dirigée par un bureau et un secrétaire général, élus en assemblée générale du comité.

Sont membres du comité, avec voix délibérative, les « collecteurs », c'est à dire toute personne physique qui recueille des dons en nature ou en espèce et /ou participe activement à l'organisation de la solidarité.

1.1.1.2 La fédération

Au niveau du département⁴, une fédération assure les missions du Secours populaire sur tout le territoire, hors celui couvert par les comités locaux, et regroupe les comités.

Tous les deux ans, un congrès fédéral rassemblant les délégués des comités et les collecteurs de la fédération élit un comité départemental qui gère la fédération, notamment à travers son

² Ce mouvement est « en sommeil » selon l'expression en usage dans l'association, et son réveil n'est pas dans les priorités actuelles ..

³ Ou exceptionnellement d'un regroupement de communes ou d'un secteur professionnel – comité du livre.

⁴ La règle connaît quelques exceptions. Il existe au total 98 fédérations, dont la majorité sont départementales, mais pour des raisons historiques, celle de Corse couvre toute l'île et, en revanche, les Pyrénées-Atlantiques portent deux fédérations : Côte Basque et Béarn ; en outre une fédération est dite « professionnelle » il s'agit de celle d' EDF/GDF.

émanation « le secrétariat fédéral » dirigé par le secrétaire général faisant fonction de président.

Dans les départements inspectés, le fonctionnement formel des instances associatives territoriales n'appelle pas d'observation particulière. La notion de « comité en sommeil » est utilisée à bon escient pour désigner un site en cessation provisoire d'activité, et pour lequel la fédération prévoit d'organiser la relève.

1.1.1.3 L'association nationale

Enfin, l'association nationale est une union de fédérations et comités non fédérés⁵.

Ses instances sont plus complexes car elle a gardé de ses premiers statuts des organes collégiaux originaux - un congrès national bi-annuel (de l'ordre de 700 délégués participants, issus des fédérations et comités non fédérés), qui élit un comité national (130 membres) et un bureau national (40 membres), et qu'elle y a adjoint, pour la reconnaissance d'utilité publique, une assemblée générale, qui se réunit entre deux congrès, un conseil d'administration de 30 membres au maximum et un secrétariat national qui fait office de bureau, de 14 membres au maximum.

Les trois instances - congrès/assemblée générale, conseil d'administration et secrétariat national - exercent les attributions classiques du modèle de l'association de 1901. En revanche, le comité national et le bureau national sont statutairement présentés comme les organes politiques de l'association, chargés de veiller au respect des orientations entre les congrès/assemblées générales (voir annexe 1 : les instances du Secours populaire français).

Un échelon régional se met en place progressivement, en application d'une disposition statutaire qui prévoit que les fédérations d'une même région peuvent créer un conseil régional – après agrément par le conseil d'administration. Cette nouvelle personne morale n'occupe pas aujourd'hui de place visible dans le réseau.

Le positionnement des fédérations vis-à-vis des comités n'obéit pas à des lignes directrices stabilisées. Certaines fédérations développent des activités de solidarité directe, d'autres se considèrent plus comme coordinateur des comités de leur département. Par ailleurs, des fédérations cherchent à multiplier les implantations de comités tandis que d'autres privilégient la mise en place d'antennes.

Sur le fond, il est apparu que les fédérations partageaient, en règle générale, les soucis de l'association nationale de faire mieux connaître les activités du Secours populaire et de valoriser les résultats obtenus. En revanche, les comités, concentrés sur l'action, peu outillés pour la gestion, n'ont pas tous une vision positive des échelons supérieurs qu'ils n'appréhendent souvent que par leurs aspects les moins chaleureux : cotisations et questionnaires.

⁵ Comité du Livre, et comité d'Avignon – en raison de la liquidation judiciaire de la fédération du Vaucluse.

1.1.2 Des dispositions statutaires consacrant l'unité du mouvement

Le statut de 1984 mentionne expressément que le comité ou la fédération sont rattachés à l'association nationale, et qu'ils agissent dans le cadre des statuts fédéraux ou nationaux. La même disposition figure dans les statuts types des associations locales.

Quant à l'association nationale, elle est définie comme une union de fédérations départementales et des comités non fédérés.

Un processus d'agrément des personnes morales est prévu à l'article 3 du statut de 1984. Il est prononcé par le conseil d'administration, et entraîne le droit de porter le titre « Secours populaire français ». Symétriquement, l'article 4 prévoit un processus de radiation à l'initiative du même conseil.

Des mécanismes classiques d'élections au congrès fédéral, par les délégués des comités locaux et de désignation des participants aux congrès nationaux par les congrès fédéraux contribuent à la vie démocratique de l'ensemble du mouvement. L'élection directe par le congrès du conseil d'administration et du comité national marque la symbiose des différentes composantes du réseau. D'autres mécanismes, tout aussi classiques, de cotisations d'un échelon à l'autre, en confortent l'intégration.

Enfin, le statut de 1984 prévoit des dispositions communes de gestion : chaque fédération et chaque comité doivent tenir une comptabilité qui constitue un chapitre spécial de la comptabilité d'ensemble du Secours populaire français et une commission financière nationale, présidée par le trésorier national, examine les comptes de l'association nationale, des fédérations et de tous les comités. Elle donne un avis au conseil d'administration, au comité national et au congrès / assemblée générale. Cette commission financière nationale est élue directement par le comité national.

Logique dans sa construction, qui pourrait à elle seule garantir une bonne cohérence de la base au sommet, l'édifice connaît une fragilité originale liée au caractère mal défini de l'adhérent de base.

1.1.3 Une association construite autour de la notion de collecteur

Les articles 1 des statuts tant des comités que des fédérations et de l'association nationale évoquent bien la notion d'adhérents regroupés pour pratiquer la solidarité.

Les membres de l'association nationale n'étant que des personnes morales – comités ou fédérations, les personnes physiques adhérentes se retrouvent donc uniquement dans les comités, et dans les fédérations – pour les zones du département sur lesquelles aucun comité n'est implanté.

Statutairement, les organes délibérants tant des comités que des fédérations peuvent comporter deux catégories de membres :

- le « collecteur » qui recueille des dons et participe activement à l'organisation de la solidarité ; il est dispensé de cotisation du fait des services qu'il rend à l'association, il est enfin électeur et éligible aux instances ;
- le « donateur » qui n'est susceptible que d'être invité aux instances, avec voix consultative, qu'aucune disposition spécifique ne dispense de cotisation.

Comme la notion de cotisation de personne physique n'a aucune réalité dans le réseau du Secours populaire, c'est bien sur le collecteur, caractérisé par son activité, que repose tout le mouvement. Cette situation devrait conduire l'association à recenser régulièrement ses membres « actifs ». Or le Secours populaire tend à considérer que le lien qu'a entretenu à un moment donné un collecteur avec l'association ne s'érode jamais, et puisque les statuts⁶ ne portent en la matière aucune exigence, la qualité de collecteur ne se perd en pratique que par les changements d'adresse non suivis et les décès. La carte de collecteur, éditée par l'association nationale, est en principe valable deux ans ; elle est de fait toujours renouvelée.

Dans l'esprit de la solidarité populaire, il est légitime de conserver un lien avec des personnes qui ont été proches du mouvement. Néanmoins le nombre d'adhérents d'une association et son évolution dans le temps sont toujours des indicateurs déterminants de l'importance d'une institution et de sa vitalité.

1.2 Les pratiques de l'association nationale renforcent l'unité

Le statut de 1984 est très incomplet sur les règles régissant les rapports entre les différentes personnes morales qui constituent le réseau. Le Secours populaire pallie l'absence de règlement intérieur, qu'il serait nécessaire de soumettre à la validation du Conseil d'Etat au titre de la reconnaissance d'utilité publique, par l'adhésion à une charte de gestion approuvée par l'assemblée générale de 1996.

Les dirigeants du mouvement, tout en confirmant la volonté de maintenir un fonctionnement largement décentralisé de l'activité associative ont conscience des exigences sans cesse accrues en matière de transparence de gestion, et font adopter progressivement des pratiques, organisations ou textes d'orientation, qui confortent la cohésion de l'ensemble du Secours populaire français.

1.2.1 *Des organes collégiaux de gouvernance donnant l'image d'une concertation structurée*

Le schéma de répartition des pouvoirs entre les différentes instances est théoriquement clair : le congrès fixe les orientations, le comité national veille à leur respect, le conseil d'administration administre sous le contrôle du comité national en liaison avec le bureau national et le secrétariat national met en œuvre les décisions de gestion du conseil d'administration.

En pratique, le nombre élevé de participants aux instances dites politiques en fait naturellement des lieux de débat collectif plus que de décision et, au vu des comptes rendus des réunions des diverses instances, la mission a constaté le rôle primordial du secrétariat national.

Le Secours populaire met légitimement en avant la recherche de « l'ouverture et de la variété » dans la composition de ses instances. A juste titre, on doit saluer un équilibre savant réalisé grâce à la diversification des tranches d'âge, au respect de la parité, à une répartition

⁶ Deux processus basés sur des interventions actives conduisent à la radiation d'un collecteur : le renvoi de la carte ou la démission exprès, ou une mesure de sanction institutionnelle. Leur mise en œuvre serait rarissime.

géographique correcte entre Paris et la province, et à une gamme élargie des métiers et des responsabilités au Secours populaire.

L'association nationale, avec le soutien de quelques responsables territoriaux, fait effectivement se réunir :

- une assemblée générale ou un congrès chaque année ;
- trois comités nationaux par an ;
- au moins quatre conseils d'administration par an ;
- un bureau national par mois ;
- et un secrétariat national par quinzaine.

Il s'agit donc d'une vie institutionnelle dense, d'ailleurs assez coûteuse⁷, offrant la possibilité de débats de qualité.

Cependant, certains facteurs limitent l'ouverture des prises de position :

- la très forte participation des salariés dans les instances dirigeantes :
Au comité national sur 130 élus, 70 sont actuellement des salariés du réseau⁸. Le bureau, émanation du comité national, qui comporte 30 membres, réunit 25 salariés. Le conseil d'administration, sur 30 membres, compte 8 salariés, 4 de l'association nationale, et 4 des associations locales. Au secrétariat national, sur les 14 membres, on retrouve les 8 salariés. Si l'histoire du Secours populaire conduit les salariés actuels à privilégier leur rôle de militant dans la prise de décisions stratégiques, il n'en reste pas moins que la confusion des rôles est porteuse du risque classiquement dénoncé d'une défense des intérêts propres du salarié au détriment de l'objet de l'association ;
- un sous-dimensionnement de la place faite aux dirigeants bénévoles de fédérations s'observe au conseil d'administration et au secrétariat national : on ne compte dans le premier qu'un responsable bénévole de fédération et un de comité associé, et aucun dans le second. Néanmoins, onze membres du conseil d'administration (sur trente) sont actifs dans leur fédération ;
- enfin, un fonctionnement associatif moderne n'est guère compatible avec la tradition de décompte des voix à main levée en congrès, s'agissant des élections de dirigeants.

Au total, la richesse de la vie associative locale, notamment liée au bénévolat, ne se retrouve qu'imparfaitement dans la composition des instances.

1.2.2 La création d'outils particuliers de cohésion

Des instruments ont été progressivement mis en place tendant à renforcer la solidité du réseau, tout en respectant quelques contraintes de la décentralisation existante.

⁷ Près de 200 000 € pour les réunions statutaires pour 2002.

⁸ Depuis le congrès d'Agen de novembre 2003, les 130 élus se réunissent en fait avec 48 responsables de fédération, non élus mais présents es qualités, ce qui porte le total des salariés à 78 personnes dans un groupe de 178.

Un texte significatif d'une volonté de solidarité entre toutes les associations membres du réseau a été adopté à l'assemblée générale de septembre 1996 sous le titre « Charte de gestion pour l'augmentation des ressources du Secours populaire français ».

Elle sécurise les opérations immobilières en les soumettant à l'accord du conseil d'administration ; elle précise les relations financières entre comités, fédérations et association nationale et prévoit que le même commissaire aux comptes intervient auprès des membres du réseau. Elle soumet à l'accord du comité national toute adhésion ou participation d'une association du réseau à un collectif ou comité de soutien, et précise de nombreuses procédures administratives et de gestion.

L'adhésion écrite aux principes de cette charte, toujours d'actualité, est expressément requise de tout comité local et de toute fédération ; lors du renouvellement des instances élues, elle est co-signée du secrétaire général et du trésorier.

Un système de parrainage est également en place depuis plusieurs années. Systématiquement, pour chaque fédération est désigné un parrain du développement dont le rôle est le suivi de la vie associative et l'entretien des liens avec l'association nationale. Cependant, l'implication de ces responsables dans la réalité du terrain est apparue à la mission, lors de ses contrôles locaux, extrêmement diverse et souvent minimale.

Le recours à la pratique des administrateurs conjoints, désignés par le conseil d'administration, s'est développée ces dernières années (six cas depuis 2000).

Des responsables de structures locales peuvent enfin être chargés de « missions nationales », apportant alors leur concours à des responsabilités propres de l'association nationale.

Enfin, le travail en « commissions », associant les services du national et ceux des fédérations, semble une pratique généralisée, et les « animateurs de gestion » constituent un service récent contribuant à articuler fédération et association nationale.

1.3 Le Secours populaire français connaît une situation financière fragile

L'analyse de la situation financière du Secours populaire français doit distinguer entre les comptes de l'Union dans son ensemble et ceux de l'association nationale. Ces deux entités ont, en effet, des objets quelque peu différents puisque le rôle majeur de l'association nationale devrait être centré sur ses activités de tête de réseau. Les finances reflètent ces positionnements différents. Elles seront donc étudiées successivement.

Les comptes sous revue correspondent aux exercices 2000 à 2002. A l'heure de la rédaction du rapport, les comptes consolidés 2003 de l'Union ne sont pas encore finalisés. L'analyse des finances de l'association nationale intègre, en revanche, les comptes de l'exercice 2003.

1.3.1. Des difficultés financières sérieuses de l'association nationale

Les comptes de l'exercice 2003 présentaient un total net de bilan de 15,97 millions d'euros et un montant total de produits de 14,36 millions d'euros, reprise des ressources non utilisées des exercices antérieurs comprise.

1.3.1.1 Une structure bilantielle préoccupante

Entre 2002 et 2003, la situation financière de l'association s'est dégradée significativement, après avoir connu une période relativement faste.

En effet, les capitaux permanents –fonds dédiés non compris- ne couvrent pas les immobilisations

Ceci résulte de l'enregistrement d'un résultat fortement déficitaire de 0,64 million d'euros qui succède à des excédents continus mais dégressifs réalisés au cours des trois exercices précédents (0,05 million d'euros en 2002, 0,46 million d'euros en 2001, 0,75 million d'euros en 2000).

Les emprunts mobilisés⁹ sont, certes, d'un niveau bas, au regard des immobilisations – de l'ordre de 0,21 million d'euros pour un actif immobilisé de 6,53 millions d'euros - mais celles-ci enregistrent les immeubles abritant les sièges des fédérations, qui ont été ou sont encore financés par elles et amortis dans leurs comptes, conformément à des conventions de commodat signées entre l'association nationale et certaines fédérations.

Par ailleurs, l'association nationale est porteuse de créances de deux fédérations qui ont été figées au bilan, dans la mesure où leur remboursement est lié à un retour à meilleure fortune et, à défaut, prévu pour une échéance lointaine (2015 et 2020). Ces créances recouvrent des montants non négligeables (0,11 million d'euros). Elles concernent les cotisations dues ou des prêts. Un prêt consenti au Secours populaire libanais de 0,12 million d'euros figure de la même façon dans les comptes, provisionné à 50%, compte tenu du caractère très aléatoire de son remboursement.

Cette structure de bilan est un élément important de fragilité de l'association et la renvoie à une situation déjà connue avant l'exercice 2000.

L'actif circulant est très largement couvert par les dettes d'exploitation, comprenant les fonds dédiés qui ont normalement vocation à être reversés rapidement. Les fonds dédiés ont augmenté au cours de la période, passant de 2,67 millions d'euros en 2000 à 3,22 millions d'euros en 2002, soit une hausse de 20%. Entre 2002 et 2003, la hausse s'est poursuivie, à un taux de 6,65% pour atteindre un total de 3,44 millions d'euros.

Au cours de l'exercice 2002, les fonds dédiés collectés lors des exercices précédents ont été consommés seulement pour moitié (51%) alors que la consommation au cours de l'année 2001 des produits affectés récoltés antérieurement était encore plus faible (45%). Ces taux peu élevés résultent essentiellement des délais de mise en œuvre des projets du secteur monde, liés au décalage résultant de collectes de fonds dans des situations d'urgence et du financement d'actions à plus long terme (37% des fonds collectés antérieurement ont été consommés au cours de l'exercice 2002). Quelques opérations concentrent l'essentiel des difficultés : sur 666 000 euros dédiés au Rwanda, enregistrés au 01/01/2002, seulement 31 000 euros ont été dépensés dans le courant de l'année 2002 ; de façon un peu moins évidente seulement ¼ des fonds dédiés à l'ouragan Mitch présents en début d'exercice ont été dépensés durant l'exercice. En 2003, le compte relatif à la catastrophe de l'usine AZF, en France, a été soldé, alors que le compte « inondations » est encore pourvu à hauteur de 0,27

⁹ Emprunts à plus d'un an.

million d'euros et le fonds d'urgence général demeure abondé à hauteur de 0,56 million d'euros.

Fin 2002, les dons représentaient la plus grande part des fonds dédiés enregistrés dans les comptes (66% du total), alors que les versements des fédérations en représentaient 20%, les subventions 7% de même que les produits des initiatives. Les produits des subventions et des initiatives enregistrés en début d'année ont été complètement dépensés au cours de l'exercice, alors que les montants issus des dons ne l'ont été que pour 35% et les versements des fédérations pour moins de la moitié. Fin 2003, les dons, en hausse de près de 20%, recouvraient 78,96% des fonds dédiés, alors que les versements des fédérations et les subventions accusaient un recul et ne concernaient plus que 16,68% et 4,36% du montant des fonds dédiés.

La valeur des stocks s'est accrue au cours de la période sous revue, atteignant près de 0,3 million d'euros en 2002 et près de 0,4 million d'euros en 2003, - provisions déduites - alors qu'ils étaient très faibles en 2000 (17 000 euros). Une analyse de ces stocks serait souhaitable, car il représentent désormais un montant significatif.

Les créances sont principalement celles détenues auprès des associations départementales. Elles atteignaient un montant de 1,7 million d'euros en 2002 (sur un montant de créances d'exploitation de 2,4 millions d'euros), en augmentation de plus de 8% par rapport à l'exercice 2000. Elles sont stabilisées en 2003, à un montant de 1,6 million d'euros - provisions déduites-. Les créances auprès de débiteurs divers enregistrent un montant de 0,19 million d'euros correspondant aux avances consenties pour les missions, notamment à l'étranger. Il convient de s'interroger sur la capacité de l'association nationale à assumer la trésorerie liée notamment aux retards de paiement de leurs cotisations ou d'autres dettes par les structures délocalisées ainsi que sur une gestion des missions par le biais d'avances.

En revanche, les dettes d'exploitation –hors fonds dédiés- ont régressé entre 2000 et 2002, sous l'effet notamment de la contraction de la dette de l'association nationale à l'égard des fédérations départementales qui est passée de 1,13 million d'euros en 2000 à 439 000 euros. Ce mouvement a été prolongé en 2003.

La trésorerie de l'association s'élevait donc à 2,2 millions d'euros en 2002, soit un peu plus de 60 jours d'activité. La situation était donc quelque peu tendue. Elle a continué à se détériorer dangereusement puisqu'elle ne permettait plus d'assurer qu'un mois de charges fin 2003.

La couverture des charges courantes a nécessité en 2003 l'existence d'un découvert bancaire ordinaire de 2,49 millions d'euros, en forte hausse par rapport à l'exercice précédent où il s'élevait à 0,83 million d'euros. Le recours au découvert est facilité par la compensation opérée par la banque entre les avoirs sur le compte dédié aux fonds d'urgence et ceux présents sur le compte courant qui permet à l'association nationale de limiter le montant des agios. En revanche, les produits financiers susceptibles d'être obtenus sur les fonds d'urgence sont réduits à due concurrence et constituent un manque à gagner pour les actions de solidarité.

1.3.1.2 Une baisse des recettes que ne compense pas suffisamment la diminution des charges

Le compte de résultat fait ressortir la rapidité de la dégradation de la situation financière de l'association nationale. Elle résulte d'une contraction des produits de l'activité, qui diminuent de 10,5% entre 2000 et 2002. La baisse s'est poursuivie en 2003 (- 4,37%).

En revanche, et contrairement à l'effet ciseaux constaté au niveau de l'ensemble du réseau, l'association nationale est parvenue à réduire ses charges d'activité, dans une moindre proportion toutefois : -4,12% entre 2000 et 2002. L'effort s'est concentré sur le dernier exercice (-7,16%). Ce faisant, l'association nationale a réussi à conserver un résultat proche de l'équilibre en 2002 (49 000 euros après report des exercices antérieurs) après deux ans d'excédents (465 000 et 749 000 euros en 2001 et 2000). En 2003, en revanche, les charges ont progressé faiblement (+1,20%), déconnectant leur évolution de celle des produits et déterminant un déficit d'activité de 0,38 million d'euros.

L'essentiel de la diminution des produits d'activité est lié à la baisse importante des subventions (-44,5% entre 2000 et 2002), aboutissant à un montant de 2,64 millions d'euros en 2002. Cette forte diminution s'explique pour partie par l'importance exceptionnelle du montant des subventions obtenues en 2000 (subvention exceptionnelle du ministère des affaires sociales et subventions spécifiques reçues pour le journée des oubliés des vacances de 2000). Cette évolution s'est poursuivie à un rythme moins élevé en 2003 (-2,41%). Plusieurs organismes publics ont freiné leur effort en faveur de l'association, parmi lesquels le ministère des affaires sociales et l'Union européenne, dont les financements respectifs sont passés de 1,29 et 1,97 million d'euros en 2000 à 0,53 et 0,61 million d'euros en 2002. De ce fait, les subventions qui constituaient 31,60% des produits d'activité en 2000 n'en représentent plus qu'environ 20% en 2002 et 2003.

Les autres produits de gestion ont augmenté de plus de 5% entre 2000 et 2002, principalement sous l'effet des legs qui passent de 300 000 euros à 2,44 millions d'euros. Cette progression a masqué un retrait de 37,34% des dons adressés à l'association nationale, qui avait enregistré en 2000 un don exceptionnel de 2 millions d'euros. En revanche, au cours de l'exercice 2003, les produits des legs ont chuté de 43,61 %, ramenant leur niveau à celui de 2001. Les dons ont stagné, les legs régressé alors que la participation aux projets demandée aux structures départementalisées et leurs autres contributions augmentaient respectivement de 37,54 et 30,62%.

Ce faisant, la structure de financement de l'association nationale a sensiblement évolué entre 2000 et 2003 : les ressources étaient constituées approximativement par tiers en 2000 au travers des subventions, des dons et legs et des participations de toutes natures des fédérations. En 2003, les recettes de l'association nationale sont alimentées à 20% par les subventions, 33% par les dons et legs et 42% par les fédérations. Si cette évolution est conforme à sa structuration en tête de réseau, elle suppose toutefois une adhésion forte des structures délocalisées, qui ne peut être obtenue que par la production de services adaptés à leurs besoins et la plus grande rigueur de gestion du siège.

Quant aux charges, les efforts de réduction entre 2000 et 2002 ont essentiellement porté sur les achats (-32%) et les services extérieurs (-7,13%). En revanche, les salaires ont progressé de 20,78% dans le même temps. En 2003, les salaires ont augmenté de 2,72% et les « autres services extérieurs sur missions de solidarité » de 36,64%. Ce poste recouvre notamment les dépenses liées aux déplacements de salariés ou de bénévoles pour mettre en œuvre les projets du mouvement, notamment à l'étranger.

Les autres postes sont contenus, à l'exception des services extérieurs qui progressent de 4,35%.

1.3.1.3 Le suivi budgétaire n'a pas permis d'enrayer suffisamment cette dégradation

Le suivi budgétaire est effectué régulièrement (un point mensuel est réalisé en régime de croisière) par la personne en charge du contrôle de gestion, et discuté en secrétariat national. Cet outil est donc un élément précieux du pilotage de l'association.

Les dépenses en 2003 ont été effectivement diminuées par rapport aux prévisions (seulement 88% du budget a été réalisé, selon l'état définitif établi en 2003). Toutefois, ce ralentissement n'a pas été suffisant pour compenser le manque à gagner en recettes puisque les produits effectivement enregistrés n'ont représenté que 79% des recettes prévisionnelles.

La principale difficulté tient à la surestimation des subventions prévisionnelles, dont la réalisation n'a représenté que 58% de l'objectif (soit 2 693 milliers d'euros contre 4 632 milliers d'euros attendus). Or, le montant de subventions effectivement enregistré en 2002 était déjà en net recul par rapport à l'exercice précédent (2 645 milliers d'euros contre 3 973 milliers d'euros antérieurement) et très en deçà des attentes pour 2003.

De la même façon, mais avec des montants bien moins importants, les produits du Don'action¹⁰ ont été très largement surestimés en début d'année (198 milliers d'euros enregistrés contre 358 milliers d'euros prévus), compte tenu des rentrées antérieures (210 milliers d'euros en 2002). Compte tenu des charges induites par cette opération, beaucoup plus importantes que prévues, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence de son maintien comme sur la fiabilité de l'engagement de dépenses sur cette base.

Par ailleurs, le budget voté en début d'année comportait des « ressources complémentaires » pour un montant de 1,27 million d'euros dont la nature apparaît incertaine et la réalisation inexistante.

L'exercice budgétaire est une opération importante dans la mesure où elle cadre les engagements de dépenses. La surestimation des recettes prévisionnelles induit quasi nécessairement des dépassements de crédits et des déficits en fin d'année. Il semble que ce soit le constat qu'on peut tirer de la pratique du Secours populaire durant l'exercice 2003, qui a réduit ses dépenses, sans pour autant les comprimer suffisamment.

Les dépenses de personnel ont été contenues dans le cadre fixé en début d'année, puisque leur réalisation atteint 94% des prévisions.

Quelques postes de dépenses ont dépassé très largement les prévisions. Même si les montants en cause sont relativement peu importants, une réflexion doit être activement menée sur l'endiguement et l'intérêt de ces dépenses. Il s'agit notamment de la prise en charge par l'association nationale des frais de mission nationale (62 milliers d'euros au lieu de 37 milliers d'euros prévus), des frais de collecte sur Don'action qui ont doublé par rapport aux prévisions, de l'opération Cœur de clowns¹¹ (84 milliers d'euros au lieu de 45 milliers d'euros

¹⁰ Opération de collecte destinée à financer le fonctionnement de l'association.

¹¹ Financement à guichet ouvert par le Secours populaire de deux artistes qui produisent des spectacles pour les enfants malades ou défavorisés.

prévus), et enfin de la gestion du matériel et des stocks qui a représenté un montant de dépenses de 115 milliers d'euros au lieu des 66 milliers prévus.

En revanche, quelques postes de dépenses ont fait l'objet de restrictions qui peuvent paraître regrettables, comme les formations, réalisées entre 32 et 87% des montants prévus.

1.3.2 Une situation financière plus satisfaisante de l'ensemble du réseau au 31 décembre 2002

La mission n'a pas eu connaissance des documents financiers consolidés de l'exercice 2003, qui doivent être validés à l'automne 2004. Son analyse s'appuie donc sur les comptes 2002 et antérieurs, qui couvrent une période relativement faste pour le Secours populaire. L'Union n'est pas à l'abri d'un affaiblissement comparable à celui vécu par l'association nationale, quand bien même la situation financière de l'ensemble est toujours apparue plus favorable que celle de sa tête de réseau.

En 2002, le total du bilan représentait 42,05 millions d'euros et l'ensemble des produits s'élevait à 48,81 millions d'euros, reprise des ressources non utilisées des années antérieures comprise. Au cours des trois exercices sous revue (2000, 2001, 2002), les comptes de l'association dans son ensemble reflètent une situation économique correcte, qui n'est pas dénuée toutefois de fragilités.

1.3.2.1 Une structure de bilan convenable

Au 31 décembre 2002, les capitaux permanents excèdent largement les immobilisations de l'association, dégagant un fonds de roulement de 13 millions d'euros en 2002¹².

Les immobilisations ont peu varié au cours de la période (+3%) et les écarts concernent essentiellement les agencements, matériels et autres installations.

Les capitaux permanents ont été enrichis au cours de la période par le report à nouveau des excédents dégagés durant les trois exercices. Cette situation constitue un retournement de tendance par rapport à la période précédente puisque ce poste a été continûment négatif jusqu'en 2001, traduisant une situation antérieure difficile.

Des subventions d'investissement ont également été obtenues au cours des exercices 2001 et 2002, pour un montant annuel de 1,7 million d'euros.

Le recours à l'emprunt apparaît convenable dans la structure du bilan puisqu'il ne représente en 2002 que 17% des capitaux permanents, pour un montant de dettes financières à plus d'un an de près de 5 millions d'euros.

L'activité génère un excédent en fonds de roulement au cours des trois exercices, qui s'élève à 9 millions d'euros en 2002, dès lors que les fonds dédiés sont traités comme des dettes à court terme.

¹² Les fonds dédiés sont traités comme des dettes d'exploitation.

Ces fonds dédiés atteignent près de 5 millions d'euros en 2002, en forte augmentation par rapport à 2000 (+60%).

Les stocks ont été sensiblement accrus au cours du dernier exercice, du fait notamment d'un stockage plus important des marchandises vendues en l'état.

En revanche, les créances ont connu une forte diminution (-50% sur trois ans). Les dettes d'exploitation, quant à elles, ont été réduites mais faiblement (-3%).

De ce fait, la trésorerie de l'association est confortable, plus de 23 millions d'euros en 2002. Elle représente alors 180 jours de charges d'activité. Elle est placée à près de 60% sous forme de valeurs mobilières de placement. Elle n'exclut toutefois pas l'existence de découverts bancaires, qui atteignaient près de 1 million d'euros en 2002.

1.3.2.2 Des caractéristiques ambivalentes des comptes de résultat

Le total des produits a oscillé entre 47,5 et 49 millions d'euros, hors reprise des fonds dédiés, selon les exercices sous revue.

Les trois exercices se sont soldés par des excédents : 1,8 million d'euros en 2000, 2,2 millions d'euros en 2001 et 0,7 million d'euros en 2002.

Si le résultat de l'exercice 2001 est composé pour moitié du résultat exceptionnel, du fait d'une régularisation technique comptable des subventions d'investissements, celui-ci n'intervient que marginalement pour les autres exercices. L'activité génère donc l'essentiel de l'excédent au cours de la période, mais sa diminution est sensible et continue entre 2000 (2,2 millions d'euros) et 2002 (0,7 million d'euros).

Cette dégradation résulte d'un effet de ciseaux entre des produits d'activité en stagnation (+0,46% sur les trois exercices) et des dépenses en hausse (+3,77% au cours de la période).

Les subventions constituent la première source de recettes du mouvement, aux alentours de 39% des produits d'activité (qui atteignent 45,67 millions d'euros), soit environ 18 millions d'euros. Ce montant est stable au cours des trois exercices sous revue. Ce ratio montre une dépendance relative du mouvement par rapport aux subsides des organismes publics.

La deuxième source de revenu réside dans les dons et legs, qui représentent près de 30% des ressources d'activité, atteignant un volume de plus de 13 millions d'euros en 2002. Les initiatives alimentent les ressources de l'Union à hauteur de 15% des produits d'activité, soit 7 millions d'euros. Au total, l'ensemble des collectes (dons et legs ainsi qu'initiatives) constituent 45% des produits d'activité du mouvement. Ces deux postes ont fortement augmenté entre 2000 et 2001 et sont demeurés stables en 2002, enregistrant respectivement une hausse de 6,44 et 11,71% entre 2000 et 2002.

A cela s'ajoutent les participations des bénéficiaires qui recouvrent un montant non négligeable d'environ 6 millions d'euros annuels, soit 12% des produits d'activité.

Les ventes d'objet et de matériel recouvrent, quant à elles, des sommes marginales, puisqu'elles atteignent seulement 1% des produits d'activité, soit environ 500 000 euros et en baisse constante (-33,38% entre 2000 et 2002).

En ce qui concerne les charges, les salaires représentent le poste le plus important, atteignant un montant de plus de 16 millions d'euros (charges sociales incluses) en 2002. Ils représentent 36,61% des produits d'activité en 2002. La tendance la plus inquiétante est la rapidité de leur évolution : +13% entre 2000 et 2002, avec une accélération au cours du dernier exercice (+8%).

Les services extérieurs constituent une part importante des charges puisque leur ensemble dépasse 17 millions d'euros en 2002, soit 38% des produits d'activité, et sont en forte augmentation au cours des deux derniers exercices (près de 17% entre 2000 et 2002).

Les achats de marchandises, et notamment ceux identifiés comme destinés à la solidarité, recouvrent également des montants significatifs, atteignant près de 7 millions d'euros en 2002, après une évolution sensible (+14% entre 2000 et 2002). En revanche, les autres achats ont été vidés de leur substance au cours des deux derniers exercices, passant de près de 4 millions d'euros en 2000 à une centaine de milliers d'euros en 2002. Cet effet de bascule ressortit probablement à une identification plus précise de la nature des dépenses.

En terme d'activité, le mouvement se caractérise donc par un financement assis presque autant sur les subventions, dont le montant reste stable, que sur les collectes, qui enregistrent une certaine décélération et par des dépenses concernant principalement les services extérieurs et les salaires, en forte augmentation.

Les résultats financiers sont positifs au cours des deux derniers exercices, au contraire de l'exercice 2000.

Le tableau ainsi dressé du mouvement ne tient pas compte de la solidarité matérielle, évaluée à 185 millions d'euros dont 78 millions de bénévolat, qui apparaît dans les comptes en informations complémentaires. Les montants enregistrés contribuent à justifier l'ampleur des charges qui doit être mesurée à l'aune de son activité de redistribution de biens matériels.

Dans le cadre du respect des obligations légales des associations faisant appel à la générosité du public, le Secours populaire produit deux comptes d'emploi des ressources, celui de l'association nationale et celui dit « de l'Union », qui regroupe des informations des fédérations et de l'association nationale, et qui est le seul à refléter le total des emplois du total des ressources collectées après appel à la générosité du public.

Deuxième partie - La présentation des comptes d'emploi des ressources est globalement conforme à la réglementation mais pourrait être améliorée

Le Secours populaire français établit deux comptes d'emploi des ressources, un pour l'association nationale, un pour l'ensemble de l'Union, mais il n'en a publié qu'un dans son mensuel Convergence¹³, celui de l'ensemble du mouvement. Il est accompagné par le bilan consolidé et l'explicitation des postes financiers mentionnés. La publication des comptes 2002 a été extrêmement tardive puisqu'elle n'est intervenue qu'en mars 2004, alors que les comptes (comptes de résultat, bilans et comptes d'emploi des ressources des deux entités) avaient été validés en novembre 2003 par le congrès d'Agen. Le compte d'emploi de l'exercice 2001 avait, quant à lui, fait l'objet d'un complément de Convergence en janvier 2003, ce qui est une date de parution plus satisfaisante. Il est certainement difficile au Secours populaire d'anticiper plus encore la diffusion de l'information, dans la mesure où l'association est assujettie à un exercice lourd de consolidation pour près de 700 comptes locaux. Un effort pourrait cependant être produit en matière de programmation plus précoce des assemblées générales ou des congrès chargés de valider ces documents afin de parvenir à une diffusion en fin d'exercice n+1 des comptes de l'année n.

Le compte d'emploi des ressources publié par le Secours populaire présente l'ensemble des ressources de l'association et non seulement celles issues de la générosité du public comme le prévoyait l'arrêté de 1993. Le CER consolidé de 2002 fait apparaître un total de 50,40 millions d'euros, contre un montant de 51,98 millions d'euros en 2001, soit une diminution de 3,02% et de 49,22 millions d'euros en 2000, soit une progression sur deux ans de 2,40%.

Tableau 1 : ressources figurant au compte d'emploi des ressources du SPF (en euros)

RESSOURCES	2002	2001	2000
I. Produits de la générosité du public	26 997 882	24 903 853	27 258 054
1. Dons manuels et legs	11 190 045	11 807 108	12 221 845
2. Legs affectés	2 438 943	1 772 511	
3. Legs non affectés		183 945	582 155
4. Autres produits liés à la générosité du public	13 368 894	11 140 289	14 454 054
II. Sommes reçues au cours des années antérieures et utilisées au cours de cette année	2 699 134	2 988 209	1 587 263
III. Subventions et autres concours publics	17 952 724	17 849 506	17 925 326
IV. Autres produits non affectés de l'organisation dont :	2 638 580	6 234 223	2 453 669
Ecart de consolidation	117 270		
TOTAL GENERAL	50 405 590	51 975 790	49 224 312

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

En 2002, les produits de la générosité du public représentent la part prépondérante des ressources (53,56%). Parmi eux, les autres produits constituent la principale source de revenus puisqu'ils s'élèvent à 13,37 millions d'euros, soit 26,52% de l'ensemble des ressources. Ces autres produits résultent des initiatives de collectes (lors de manifestations particulières – participation à des fêtes, organisation de brocantes, de repas, ...) et de la participation des

¹³ Adressé aux donateurs des trois dernières années.

bénéficiaires (en contrepartie des prestations qui leur sont fournies – aide alimentaire, vestimentaire, vacances, ...).

Les subventions représentent une autre source importante de financement (35,62% des ressources), dont le montant est relativement stable entre 2000 et 2002.

Elles procèdent de l'Etat au titre des emplois aidés (6,26 millions d'euros) et des collectivités locales (6,14 millions d'euros).

Tableau 2 : emplois figurant au compte d'emploi des ressources du SPF (en euros)

EMPLOIS	2002	2001	2000
I. Missions sociales	34 873 648	34 116 312	31 272 084
1. Solidarité France	25 698 895	21 673 322	19 121 471
2. Solidarité Monde	3 544 301	6 233 052	4 889 386
3. Développement de l'Union	5 630 452	6 209 938	7 261 227
II. Frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons	2 852 749	2 932 673	2 631 569
III. Sommes reçues au cours des années antérieures et non encore utilisées	2 860 867	4 476 908	1 844 273
IV. Frais d'information et de communication	1 684 973	1 625 949	1 636 172
V. Frais relatifs aux autres formes d'appel à la générosité du public	2 875 559	3 302 525	2 355 638
VI. Frais de fonctionnement de l'organisme dont :	4 595 611	4 590 156	7 661 547
Ecart de consolidation :		1 305 516	8 443
Résultat de l'exercice :	662 182	2 236 783	1 814 586
TOTAL GENERAL	50 405 590	51 975 790	49 224 312

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Le compte d'emploi des ressources fait apparaître une concentration des affectations sur les missions sociales, qui représentent 69,19% du total des emplois en 2002.

La pratique de la solidarité en France constitue 50,98% du total des emplois, contre 11,17% pour le développement de l'Union et 7,03% pour la solidarité dans le monde. Les montants dévolus aux missions sociales ont progressé de 11,52% entre 2000 et 2002.

Les sommes reçues au titre des missions et non encore dépensées représentent 2,86 millions d'euros en 2002 (5,68% du total des emplois) contre 4,48 millions d'euros en 2001 (8,61% du total des emplois) et 1,84 million d'euros en 2000.

Le compte d'emploi des ressources distingue les frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons (2,85 millions d'euros soit 5,66% du total des emplois), les frais relatifs aux autres formes d'appel à la générosité du public, liés aux initiatives de collecte (2,88 millions d'euros, soit 5,70% du total) et les frais d'information et de communication (1,68 million d'euros soit 3,34% du total).

Ces frais ont sensiblement augmenté depuis 2000, respectivement de 8,40%, 22,07% et 2,98%.

Les frais de fonctionnement apparaissent pour un total de 4,59 millions d'euros, soit 9,12% du total des emplois. Ils ont considérablement régressé entre 2000 et 2002 : -40,02%.

La présentation des comptes d'emploi des ressources publiée par le Secours populaire français pourrait être améliorée, d'autant que les comptabilités générales et analytiques constituent des supports solides d'établissement de ces comptes. L'analyse montre toutefois que le cadre retenu conduit à minorer les charges de fonctionnement de l'organisme.

2.1 La conformité de la présentation des comptes d'emploi des ressources à celle prescrite par l'arrêté pourrait être renforcée

L'arrêté du Premier ministre du 30 juillet 1993, pris en application du décret n°92-1011 du 17 septembre 1992 relatif au contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public, fixe les modalités de présentation du compte d'emploi des ressources déterminé par l'article 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991.

D'autres textes sont intervenus par la suite, comme l'arrêté interministériel Justice/ Finances du 8 avril 1999 portant homologation du règlement n°00-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable ou les principes de transparence publiés par le Comité de la charte de déontologie¹⁴, qui s'écartent des premières prescriptions, tout en confortant l'obligation de sincérité de la présentation de ce compte.

Le compte d'emploi des ressources du secours populaire français apparaît perfectible au regard de ces prescriptions.

2.1.1 Des rubriques obligatoires qui font défaut

Le compte d'emploi des ressources publié par le Secours populaire comprend l'ensemble des postes déterminés réglementairement mais fait preuve d'un niveau insuffisant de détail, tant en ressources qu'en emplois.

2.1.1.1 En ressources

Les rubriques devant obligatoirement figurer parmi les ressources de l'association sont les suivantes :

- dons manuels (espèces, chèques, virements, ...) ;
- legs, autres libéralités (comptabilisées à la valeur portée dans l'acte de libéralité) ;
- produit de la vente des dons en nature ;
- produits financiers ;
- autres produits liés à la générosité du public ;
- report des ressources non utilisées des campagnes antérieures.

Par rapport à ces prescriptions, le compte d'emploi examiné témoigne de quelques lacunes.

L'enregistrement des legs est effectué non à la valeur portée dans l'acte de libéralité mais du montant effectif de la vente, net des charges d'acquisition, conformément à la réglementation comptable définie ultérieurement par l'arrêté de 1999. Si elle ne respecte pas la lettre de l'arrêté de 1993, cette modalité d'enregistrement paraît néanmoins pertinente au regard de la sincérité des comptes. Il conviendrait, toutefois, de préciser la valeur d'enregistrement dans le commentaire annexé au compte.

¹⁴ Dont le Secours populaire français est un des membres fondateurs

Le compte mêle, dans les autres produits liés à la générosité du public, les ressources obtenues des initiatives de collecte et la participation demandée aux bénéficiaires pour les activités qui leur sont proposées. L'association considère, en effet, qu'il s'agit dans les deux cas d'une manifestation de solidarité. C'est un point de vue, qui présente la conséquence fâcheuse de réduire l'information, contenue toutefois dans le compte de résultat, conformément à la nomenclature comptable (en 2002 7,16 millions d'euros en ce qui concerne les initiatives et 5,90 millions d'euros pour la participation des bénéficiaires).

Par ailleurs, les produits de la vente des dons en nature ne sont pas identifiés. Or, une part très importante de la participation des bénéficiaires et, plus accessoirement, du produit des initiatives (lors de l'organisation de brocantes, par exemple) est assise sur la cession de biens et services donnés – que ce soit par l'Union européenne ou des grandes surfaces, pour l'aide alimentaire, ou des enseignes et des particuliers pour les vêtements ou le mobilier.

Il conviendrait donc d'identifier les ressources issues de la cession des biens et services donnés, d'une part, de continuer à enregistrer les autres produits des initiatives dans les autres produits liés à la générosité du public et d'inscrire les recettes marginales correspondant à la participation des bénéficiaires afférente aux biens et services achetés par l'association – comme des places en colonies de vacances, par exemple - en autres produits, d'autre part.

Pour le reste, les produits issus de la générosité du public, ainsi que les produits financiers - sont clairement identifiés et sont même distingués selon qu'ils sont affectés à la solidarité en France, à celle dans le monde ou au développement de l'Union.

2.1.1.2 En emplois

En emplois, l'arrêté de 1993 prescrit de distinguer :

- les dépenses opérationnelles ou missions sociales, ventilées :
 - par type d'action ou par pays ;
 - entre achats de biens et services, distribution directe de secours et subventions, ...
- les coûts directs d'appel à la générosité du public (publicité, publication, frais postaux, ...) y compris les frais de traitement des dons ;
- les frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers ;
- les ressources restant à affecter.

Le compte d'emploi des ressources du Secours populaire français est à la fois très détaillé sur certains postes et trop synthétique sur d'autres et comprend aussi bien les activités financées par l'appel à la générosité du public que celles bénéficiant d'autres types de recettes.

Ainsi, les missions sociales sont classées en trois types : solidarité France, solidarité Monde et développement de l'Union, sans explication complémentaire détaillée, chiffrée ou littéraire. En effet, les commentaires n'explicitent pas la notion de « développement de l'Union » et passent rapidement sur la nature des dépenses enregistrées : « elles couvrent aussi bien les frais d'organisation engagés dans une distribution d'urgence auprès de sinistrés que les frais de personnel directement liés aux activités ».

Si la typologie France, Monde, Union devait être retenue, il conviendrait de détailler plus précisément la nature des activités effectuées, en distinguant, par exemple les opérations d'urgence des autres, les différentes campagnes en France et les grandes zones géographiques

concernées dans le monde, en se conformant aux prescriptions de l'arrêté pour la nature des dépenses.

Les coûts d'appel à la générosité du public sont, quant à eux, très détaillés puisqu'ils sont éclatés en deux catégories : « frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons » et « frais relatifs aux autres formes d'appel à la générosité du public ».

Le compte d'emploi comporte également un poste relatif aux « frais d'information et de communication » qui ne figure pas dans la liste des indications requises par l'arrêté. En revanche, le comité de la Charte prescrit une telle distinction.

Le commentaire du compte d'emploi explicite les différences conceptuelles entre ces différents postes, sans s'étendre toutefois sur les clés de répartition. Ces dernières apparaissent satisfaisantes, puisqu'elles distinguent, par exemple, la part relative à l'appel aux dons que comporte Convergence.

Les autres rubriques requises par l'arrêté de 1993 figurent dans le compte d'emploi publié. La partie liée aux sommes reçues antérieurement demeure toutefois insatisfaisante.

2.1.2 Des fonds collectés mais non dépensés imparfaitement mentionnés dans les CER

L'arrêté de 1993 se contente d'indiquer la nécessité de mentionner les sommes collectées non utilisées, tant en emplois qu'en ressources.

Le plan comptable des associations, validé par l'arrêté du 8 avril 1999, traite de la présentation du compte de résultat. Il prévoit l'identification dans un compte de charges 689 des « engagements à réaliser sur ressources affectées », décliné par nature des ressources – subventions, dons manuels, legs et donations. Ce compte correspond à la partie des ressources, enregistrées au cours de l'exercice, affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu être utilisée au cours de l'exercice. Ce compte alimente les comptes du passif du bilan (c/19) désignés comme « fonds dédiés » qui capitalisent l'ensemble de ces ressources. Les sommes sont reprises au cours des exercices suivants, au rythme de réalisation des engagements, par le biais du compte « report des ressources non utilisées des exercices antérieurs » (c/789).

En 2002, l'association n'avait pas encore modifié son plan comptable. Elle a, en effet, choisi de procéder par étapes pour accomplir les changements successifs qui ont affecté récemment la comptabilité (an 2000, passage à l'Euro, changement de plan comptable), en raison du grand nombre de structures et de personnes (bénévoles ou salariées) à former, informer et accompagner. En 2003, la mutation est aboutie.

Pour l'exercice 2002, l'association utilisait les comptes 7553 (et accessoirement 689, pour une structure) et 4810 (tant au débit qu'au crédit) pour l'enregistrement des sommes reportées ou reprises d'une année sur l'autre. Le principe d'identification correspondait donc néanmoins à celui préconisé par le plan comptable. Cependant, si le mécanisme prévu par le plan comptable était bien appliqué pour le compte de résultat et le compte d'emploi des ressources de l'association nationale (et même pour l'élaboration du compte d'emploi des ressources des structures décentralisées), la présentation du compte de résultat de l'Union contractait les mouvements opérés sur ces comptes pour n'indiquer que les soldes. Avec la mise en place du nouveau plan comptable, la présentation du compte de résultat 2003 de l'Union devrait être plus conforme à l'arrêté.

Par ailleurs, les prescriptions réglementaires concernent le compte de résultat et non le compte d'emploi des ressources. Les finalités de ces deux documents sont différentes, puisque le compte de résultat a vocation à enregistrer l'ensemble des mouvements réalisés au cours d'un exercice alors que le compte d'emploi des ressources est destiné à permettre aux donateurs de suivre l'affectation de leurs dons. La logique de ce document procède donc d'une analyse en termes, à la fois, de flux et de stocks.

Malgré la déconnexion entre les comptes de résultat et les comptes d'emploi des ressources que ce procédé engendre, il est recommandé d'enregistrer en « reprise des sommes reçues au titre des missions sociales et non encore utilisées à la fin de l'exercice précédent » la totalité des sommes disponibles sur les fonds dédiés de l'exercice précédent.

Certes, le Secours populaire français pallie l'absence de mention du volume des ressources issues des exercices antérieurs disponibles pour l'exercice par la publication conjointe de son bilan consolidé, qui enregistre en « fonds dédiés » cette information. Mais la solution préconisée présenterait l'avantage d'être plus directement lisible pour les donateurs.

Si certaines informations délivrées par le compte d'emploi des ressources sont donc simplement perfectibles, un effort important devrait être fait sur les annexes.

2.1.3 Le caractère incomplet de la publication du CER

L'arrêté de 1993 prévoit des compléments d'informations obligatoires, mais renseignés que s'il y a lieu :

- une note présentant les modalités de répartition du financement des emplois entre les ressources collectées auprès du public et les autres produits de l'organisme, ou présentation du compte d'emploi des ressources dans la totalité des ressources et des emplois de l'organisme. Pour les organismes qui sont soumis à des obligations comptables, les différentes rubriques des emplois et des ressources devront être renseignées selon les rubriques de leur plan comptable ;
- nature et quantité des ressources en nature de l'organisme ;
- état des effectifs bénévoles s'il y a appel public au bénévolat ;
- indication sur la valeur des immobilisations, des stocks de produits à distribuer et des valeurs de placement.

La publication dans le magazine Convergence comprend seulement un commentaire qui explicite les différents postes de manière littéraire, assez brièvement. Elle reprend également le bilan consolidé de l'Union, ce qui fournit les valorisations exigées des immobilisations, des stocks et des valeurs de placement. Font donc défaut les informations relatives aux modalités de passage de la comptabilité générale à la présentation emplois-ressources.

Les comptes présentés annuellement à l'assemblée délibérante sont, en revanche, beaucoup plus détaillés, tant pour l'ensemble de l'Union que pour l'association nationale. Comme précisé en fin de présentation, les comptes certifiés dans leur ensemble peuvent être adressés gratuitement à toute personne en formulant la demande.

Les annexes des comptes de l'association nationale comme de l'Union mentionnent très clairement les données relatives à la solidarité matérielle, y compris les heures et la nature du bénévolat.

Par ailleurs, les comptes de l'Union comportent une partie consacrée aux entités décentralisées considérées dans leur ensemble. Ce chapitre intègre une annexe qui détaille les flux financiers intervenus au cours de l'exercice sur les comptes relatifs aux fonds dédiés, par nature d'opérations. Il contient également plusieurs tableaux qui précisent la répartition des charges et des produits par activité, dans une présentation différente mais plus détaillée que celle du compte d'emploi des ressources, d'une part, et les dépenses et les recettes par campagne, soit une troisième forme de présentation très détaillée puisqu'elle permet d'appréhender très précisément les différents postes de recettes et de dépenses par nature, d'autre part. Cependant, ces informations ne permettent pas d'obtenir une vision consolidée de la répartition des charges et produits par activités. Elles n'explicitent pas non plus le contenu de la mission de développement de l'Union.

Le compte d'emploi des ressources de l'association nationale n'est pas assorti de ces tableaux mais de commentaires sur neuf pages qui permettent de préciser le contenu de chaque poste. S'ils n'indiquent pas les numéros de comptes de la comptabilité générale intégrés dans chacun des postes, ils permettent toutefois un bon suivi et une meilleure compréhension des éléments constitutifs.

Les outils d'une meilleure appréhension du compte d'emploi des ressources existent donc au sein de la structure, d'autant que des tableaux de correspondance entre ce document et les comptabilités générales et analytiques établis pour les exercices 2001 et 2002 ont été fournis à la mission au cours de son contrôle. Il conviendrait donc de les intégrer dans la publication du compte d'emploi des ressources afin d'améliorer la lisibilité de celui-ci.

Par ailleurs, le Secours populaire français possède un site internet qui gagnerait à être enrichi par la mise en ligne des documents budgétaires. Cette disposition, déjà adoptée par de nombreuses associations autorise, en effet, un accès facile aux données pour les personnes intéressées.

2.2 Le rapprochement entre les CER et les autres documents comptables est, en revanche, aisé

Si la présentation du compte d'emploi des ressources publiée à l'intention des donateurs est insuffisamment précise, différents éléments permettent, en revanche, un rapprochement relativement facile entre les comptes de l'association et de l'Union et leurs comptes d'emploi des ressources.

2.2.1 Une consolidation des comptes assise sur une procédure comptable stabilisée mais encore non exhaustive

L'ensemble des comptes sous revue (2001, 2002 et 2003) ont fait l'objet d'une consolidation pour l'ensemble du mouvement. Elle représente un travail important, réalisé en plusieurs étapes, à différents niveaux.

Le premier niveau est opéré dans les fédérations qui ont en charge la consolidation départementale. Techniquement, chaque fédération et chaque comité établit sa comptabilité propre. La comptabilité des fédérations est tenue sur un logiciel comptable partagé par l'ensemble du mouvement. Par ailleurs, l'aide des animateurs de gestion peut être sollicitée et

plusieurs outils pédagogiques ont été rédigés par la direction nationale afin d'aider à la bonne tenue de la comptabilité (le « pense-pas-bête » comptable, le guide de la gestion financière). Seulement 53 comités sur 700 bénéficient du logiciel comptable partagé par l'ensemble de l'Union. A défaut, des liasses manuelles comptables ont été établies à l'échelon national pour leur servir de support. La comptabilité est suivie parallèlement selon le plan comptable général et analytiquement, selon une codification partagée par l'ensemble de l'Union. La remontée d'information vers les fédérations doit être opérée avant la fin du premier trimestre de l'année n+1.

Des observations effectuées sur le terrain, il ressort que l'assistance fournie par les fédérations aux comités est inégale, selon la fédération et selon le comité, et parfois très insuffisante, d'autant que la terminologie propre à l'organisation ne contribue pas toujours à clarifier les affectations comptables¹⁵. Outre le rôle de relance pour la remise des documents qui leur est imparti, les fédérations assurent la cohérence des informations et, notamment, l'affectation complète des charges indirectes dans les différentes missions. Elles ne sont pas toujours en mesure – compte tenu du temps de travail et de la qualification de leur comptable – d'assurer le suivi de l'enregistrement et de l'affectation comptables des recettes et des dépenses effectués par les comités.

De ce fait, la procédure de consolidation au niveau des fédérations n'est pas l'occasion d'un contrôle de gestion à l'égard des comités mais seulement de l'enregistrement informatique de leur comptabilité et de l'annulation des mouvements internes aux structures départementales, identifiés par un code spécifique dans le plan comptable de l'association.

Dans un deuxième temps, l'association nationale regroupe les données comptables générales et analytiques des départements, mais aussi des conseils de région. Elle veille à son tour à la cohérence des inscriptions et neutralise les mouvements internes entre les structures locales. Elle crée, ce faisant, une entité qui regroupe l'ensemble des structures décentralisées.

Dans un dernier temps, ces comptes sont regroupés avec les comptes de l'association nationale, selon la même technique.

Les difficultés rencontrées dans la neutralisation des comptes, du fait d'enregistrements défectueux¹⁶, apparaissent dans une rubrique « écarts de consolidation », enregistrée au bilan comme au compte de résultat. Cette rubrique enregistre également les échanges internes asymétriques liés à l'absence de remise de leur comptabilité par différentes structures.

L'existence d'une rubrique de cette nature témoigne à la fois de la limite du dispositif et de la transparence qui prévaut en la matière. Ces écarts¹⁷ sont très fluctuants selon les exercices :

Tableau 3 : écarts de consolidation (en euros)

	2000	2001	2002
Bilan	-172 497	-299 758	47 898
Compte de résultat	-8 443	1 305 507	117 270

¹⁵ Ainsi, certains comités confondent participation des bénéficiaires et produits des initiatives de collecte.

¹⁶ Dans les cas où une opération a été codifiée dans une structure comme opération interne sans que l'opération symétrique apparaisse dans l'entité correspondante.

¹⁷ Un écart de consolidation au bilan est créditeur si la dette a été identifiée mais que la créance ne l'a pas été, et vice versa. Un écart de consolidation du compte de résultat est créditeur si les produits ont été identifiés mais pas les charges correspondantes. L'inscription de cette rubrique permet de rétablir l'équilibre des comptes.

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Ce sont les écarts de consolidation du compte de résultat qui figurent dans le compte d'emploi des ressources.

Le périmètre de consolidation n'est, en effet, pas complètement exhaustif : quelques fédérations sur les 98 existantes ne renvoient pas leur comptabilité, tout au moins dans les temps, et il en va de même pour les comités et les conseils de région. La mention du nombre d'entités ayant participé à la consolidation figure, de manière très explicite, dans les annexes aux comptes de l'Union présentées devant l'assemblée délibérante.

Tableau 4 : nombre d'entités participant à la consolidation

	Nombre d'entités référencées	Nombre d'entités sans activité financière ¹⁸	2000	2001	2002
Conseils de région	21	8	16	21	13
Fédérations et comités non fédérés	98		96	96	94
Comités	699	35	691	644	615

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Il n'apparaît pas de corrélation évidente entre le nombre d'entités participant à la consolidation et l'importance des écarts constatés.

Les deux éléments – écarts de consolidation et nombre d'entités intégrées dans les comptes consolidés – témoignent donc, chacun pour sa part, des difficultés rencontrées dans cette démarche.

2.2.2 Des documents financiers soumis à la vérification du commissaire aux comptes

2.2.2.1 Les comptes de l'association nationale

Chaque année, le commissaire aux comptes certifie les comptes de l'association nationale et vérifie les informations données dans le compte d'emploi des ressources, selon la norme en vigueur dans la profession.

L'association nationale est importante dans le mouvement puisque son total de bilan s'élève à 13,11 millions d'euros en 2002, soit près de 26,61% du montant du bilan consolidé. Et surtout, le compte de résultat, comme le compte d'emploi des ressources font apparaître des totaux de 14,62 millions d'euros, soit 29% du compte d'emploi du mouvement consolidé.

La structure du compte d'emploi de l'association nationale diffère sensiblement de celle du compte d'emploi consolidé.

En 2002, les ressources issues de la générosité du public représentaient 37,48% du total des ressources, avec une hausse sur trois exercices de 5,80% essentiellement liée à la très forte progression des legs qui passent de 300 000 euros en 2000 à 2 400 000 euros en 2002. Cette source de financement peut apparaître plus soumise que d'autres aux aléas conjoncturels.

¹⁸ Cf. : annexe aux comptes consolidés de 2002

Les recettes d'initiatives directes et la refacturation aux fédérations des matériels, projets et produits divers mis à disposition par l'association sont enregistrées dans une rubrique « autres produits affectés aux missions sociales ». D'une valeur de 2,43 millions d'euros en 2002, elles représentent 16,61% des ressources de l'association.

Les « autres produits non affectés aux missions sociales » produisent 20,08% des ressources et recouvrent les cotisations des fédérations, pour la plus grosse part (17,82% des ressources), en 2002 et les abonnements, les produits financiers, etc....

Les subventions publiques ont subi une forte diminution entre 2000 et 2002 (-44,48%), notamment pour le secteur monde. Elles représentent 18% du total des ressources en 2002, ce qui est relativement faible.

En emplois, les missions sociales apparaissent pour 49,98% du total en 2002, dont 21,02% pour la solidarité en France, 14,19% pour la solidarité dans le monde et 14,77% pour le développement de l'Union. Cette distribution varie considérablement dans le temps puisqu'elles se répartissaient en 2001 en 12,06% pour la solidarité France, 29,53% pour la solidarité dans le monde et 9,41% pour le développement de l'Union. Au cours des trois derniers exercices, la progression est constante et sensible sur le développement de l'Union (+59,05%) alors que la répartition des activités entre France et monde a été très fluctuante.

Les frais d'appel à la générosité du public représentent 11,26% du total des emplois, en progression constante tant en part relative qu'en valeur, puisqu'ils n'occupaient que 6,05% des emplois en 2000 et que la progression du poste entre 2000 et 2002 s'élève à 65,24%.

Les autres frais d'appel à la générosité du public, qui concernent notamment les frais relatifs aux initiatives de collecte et le Don'action, sont plus modestes en part relative : 3,41% et leur coût diminue de 7,70% entre 2000 et 2002.

Les frais d'information et de communication recouvrent 10,67% du total des emplois en 2002 et leur valeur diminue légèrement au cours de la période : -2,20%.

Les frais de fonctionnement de l'organisme s'élèvent à 15,40% des emplois, soit 2,25 millions d'euros en 2002, en augmentation de 15,74% sur la période.

Enfin, les sommes reçues mais non utilisées sur la période représentent entre 8,50 et 9,50% des emplois totaux au cours des exercices sous revue, les deux tiers concernant le secteur monde.

2.2.2.2 *Les comptes consolidés*

Le commissaire aux comptes certifie également les comptes consolidés et vérifie le compte d'emploi des ressources. Il se fonde sur la certification des comptes de l'association nationale et sur celle de fédérations départementales qui entrent dans le champ de la certification (9 en 2002, 4 en 2001, 9 en 2000). Il est, en effet, en application de la décision prise au congrès national de Tours en décembre 1993, le commissaire aux comptes de l'ensemble des entités du Secours populaire assujetties à cet exercice. Afin d'affiner encore son opinion sur les comptes consolidés, il contrôle également plusieurs autres fédérations qui ne relèvent pas du champ de la certification (7 en 2002, 10 en 2001 et 5 en 2000).

Le compte d'emploi des ressources des deux structures – association nationale et Union – est conçu comme une autre forme de présentation des comptes de résultat. Elle ne correspond pas aux obligations de l'arrêté de 1993 qui souhaitait circonscrire le suivi aux seules ressources collectées auprès du public. Cette pratique s'éloigne de l'esprit de la loi du 7 août 1991 et ne permet pas de refléter la ventilation et l'utilisation de ces ressources.

Toutefois, le Secours populaire français ne gère pas d'établissement assis sur des financements institutionnels. On peut donc estimer que les différentes ressources disponibles sont mobilisées de façon complémentaire pour assurer le financement de chaque activité. Le donateur est en mesure d'apprécier l'emploi de ses contributions en observant la part relative de chacune des activités dans les emplois.

Par ailleurs, les comptes d'emploi des ressources établis par l'association identifient clairement les ressources issues de la générosité du public.

2.2.3 Un passage documenté entre les différents comptes

Toutes les explications relatives au passage entre les comptabilités générale et analytique et les comptes d'emploi des ressources ont été détaillées par la personne chargée du contrôle de gestion, pour l'association nationale, d'une part, par la personne responsable de l'animation de gestion pour les fédérations, d'autre part, sur la base de documents existants.

En ce qui concerne le compte d'emploi des ressources de l'association nationale, l'affectation des principales activités aux différents emplois recensés dans le compte d'emploi fait l'objet d'une validation du conseil d'administration¹⁹.

Les changements intervenus entre deux exercices consécutifs sont mis en exergue. Ainsi, entre 2001 et 2002, le seul changement intervenu concerne les frais du fichier consacrés uniquement aux fédérations, qui ont été portés dans le développement de l'Union. Entre 2002 et 2003, les frais du fichier ont été sortis des missions sociales pour être affectés dans leur totalité aux frais d'appel à la générosité du public (soit 254 000 euros en 2002) et les clés de répartition des frais relatifs à Convergence et à l'utilisation du minitel et d'internet ont été quelque peu modifiées.

Un tableau synoptique reprend l'ensemble des modifications intervenues entre la présentation des comptes d'emploi 1999 et celle des comptes 2002 : il fait ressortir que l'essentiel de la structure a été stabilisée depuis le compte d'emploi des ressources 2000.

Pour ce qui concerne les fédérations, un tableau est élaboré annuellement. Il précise les correspondances entre les affectations en comptes d'emploi des ressources et les classifications en comptabilité générale et en comptabilité analytique. Les documents établis pour les exercices 2001 et 2002 ont été fournis et ne font pas apparaître de modification majeure entre les deux années. La procédure suivie fait l'objet d'une information des instances délibérantes sans faire l'objet d'un vote du conseil d'administration. Le travail réalisé dans ce cadre est simplifié par les modalités de consolidation mises en œuvre qui déterminent une affectation préalable des charges indirectes.

¹⁹ Cf. notes en appui des délibérations des conseils d'administration arrêtant les comptes 2002 et 2003, des 15 mai 2004 et 17 mai 2003.

La consolidation entre le compte d'emploi des ressources de l'association nationale et le compte d'emploi des ressources des structures décentralisées est opérée par la fusion des deux documents, après adaptation de la présentation adoptée pour l'association nationale. Ce faisant, des informations sont diluées : les charges exceptionnelles du niveau national sont fondues dans les frais de gestion - réduits à ceux de la direction nationale pour l'ensemble du mouvement - et les produits exceptionnels en autres produits.

2.3 La structuration des CER tend à minorer les frais de gestion du mouvement

Si le contrôle opéré par le commissaire aux comptes donne une assurance raisonnable de la qualité des informations contenues dans les comptes d'emploi des ressources, il ne porte pas, en revanche, sur la structure même des comptes présentés.

Or, il apparaît que la consolidation des comptes des fédérations ainsi que la structure du compte d'emploi de l'association nationale et l'existence d'une mission sociale de développement de l'Union tendent à minorer les frais de fonctionnement existants dans la présentation des emplois. Ce constat doit toutefois être relativisé au regard de l'importance de la solidarité matérielle, qui nécessite une structure solide pour sa distribution.

2.3.1 Des charges indirectes largement ventilées sur les missions sociales de l'organisme

Le compte d'emploi des ressources de l'association nationale enregistre des frais de fonctionnement, en hausse de 15,74% entre 2000 et 2002 puis de 11,61% entre 2002 et 2003 :

Tableau 5 : évolution des frais de fonctionnement de l'association nationale (en euros)

	2003	2002	2001	2000
Frais de fonctionnement de l'organisme dont :	2 513 211	2 251 727	2 528 692	1 945 534
Frais de gestion	2 145 550	1 834 752	2 095 860	1 492 162
Impôts et taxes	111 852	119 951	111 599	103 479
Dotations aux amortissements et aux provisions	179 793	169 724	184 664	201 835
Frais financiers	76 016	127 300	136 569	148 058

Source : comptes annuels de l'association nationale du Secours populaire français

L'association nationale valorise dans ses frais de gestion les dépenses relatives à la vie des instances et aux directions et services administratifs et comptables non ventilés.

Parmi les dépenses relatives à la vie des instances (les frais de présidence, les congrès et assemblées générales, les réunions des instances et commissions), figurent essentiellement des charges de transports et d'hébergement mais également, pour la présidence, des charges de personnel (34 000 euros de salaires) liées au poste de secrétariat.

Les charges relatives aux différents services ou directions (comptabilité, direction financière, gestion de la trésorerie, direction générale, contrôle de gestion, direction des services généraux, gestion des stocks) comprennent l'ensemble des dépenses enregistrées analytiquement (achats de produits et de services ainsi que personnel essentiellement) à l'exception des impôts et taxes, des dotations aux amortissements et provisions, des charges financières et des charges indirectes, identifiées par ailleurs.

En revanche, certaines charges sont ventilées en fin d'exercice sur les différentes missions sociales ou sur les frais d'appel à la générosité du public. Il s'agit des dépenses relatives à la gestion du fichier au niveau national, des charges du service informatique, des frais de communication interne, des dépenses de restauration générale, des frais d'assurance et d'entretien relatifs au parc automobile de l'association nationale, des charges d'entretien de l'immeuble, y compris le personnel afférent, et des dépenses liées aux relations sociales et à la gestion du personnel. Pour le tableau des emplois de 2002, c'est ainsi 1,43 million d'euros qui a été ventilé sur les missions sociales. Les clés de répartition sont cohérentes avec la nature des charges (nombre de dons reçus pour le fichier, nombre de postes informatisés pour l'informatique, nombre de postes de salariés et de bénévoles pour les autres). La répartition des charges est mentionnée en commentaires du compte d'emploi des ressources figurant dans les documents soumis à l'assemblée délibérante, accompagnée de la liste des clés de répartition et de la part relative affectée à chacune des missions sociales.

Les emplois du compte 2002 ont été ainsi majorés de :

Tableau 6 : ventilation des charges indirectes

Poste du CER	% du total des charges indirectes affecté à chaque poste
Missions sociales :	
Solidarité France	18%
Solidarité Monde	13%
Développement de l'Union	21%
Frais d'appel à la générosité du public	13%
Frais relatifs aux autres formes d'appel	3%
Frais d'information et de communication	11%
Frais de gestion	23%

Source : comptes annuels de l'association nationale du Secours populaire français

Cette transparence est à saluer, tout en regrettant que cette information ne soit pas reprise dans le CER publié à l'intention des donateurs et qu'elle n'intègre pas le montant en valeur des sommes réparties.

La nature des charges affectées conduit toutefois à s'interroger sur la pertinence de l'opération. En effet, l'ensemble de ces postes, à l'exception probablement du fichier et de l'informatique (soit 254 000 et 272 000 euros répartis en 2002), apparaissent comme relevant de la définition des frais de gestion purs, sauf à retenir une acception extrêmement large des charges indirectes²⁰.

Le rapprochement entre le compte d'emploi des ressources de l'association nationale et le compte d'emploi des ressources de l'Union fait apparaître une faible différence entre les frais de gestion des deux entités :

²⁰ Les textes d'application de la charte éditée par le comité de la charte préconisent d'inscrire en frais de fonctionnement de l'organisme les quatre rubriques suivantes : a) frais de gestion ; b) impôts et taxes ; c) dotation aux amortissements ; d) frais financiers, correspondant aux charges communes à l'ensemble des activités qui ne peuvent être affectés directement à aucune activité. Selon le comité de la charte, les frais de gestion recouvrent les frais de structure (les frais de locaux et toutes les charges s'y rapportant), les frais de siège, le personnel administratif et comptable, les frais ne pouvant être affectés à une activité ou à une opération, etc.

Tableau 7 : valeur de l'écart des frais de fonctionnement entre le CER consolidé et le CER de l'association nationale en 2002 (en euros)

	CER consolidé	CER national	Ecart consolidé/national
Frais de fonctionnement de l'organisme	4 595 611	2 251 727	2 343 884
Frais de gestion	1 900 098	1 834 752	65 346
Impôts et taxes	436 726	119 951	316 775
Dotations aux amortissements et aux provisions	1 963 080	169 724	1 793 356
Frais financiers	295 707	127 300	168 407

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Si l'écart paraît cohérent pour les dotations aux amortissements, du fait que les fédérations en 2002 assumaient la propriété de leurs bâtiments, en revanche, il semble dérisoire pour ce qui concerne les frais de gestion proprement dits.

L'évolution des montants reflète une baisse drastique intervenue entre 2000 et 2001 :

Tableau 8 : évolution des frais de fonctionnement consolidés (en euros)

	2002	2001	2000
Frais de fonctionnement de l'organisme	4 595 611	4 590 156	7 661 547

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Cette diminution de 40% des frais de fonctionnement de l'organisme entre 2000 et 2001 est expliquée dans les commentaires des comptes votés en assemblée générale des 23 et 24 novembre 2002 par « le travail de fond et de qualité réalisé par chaque fédération et ses comités qui a permis avec l'appui technique de l'association nationale et de ses animateurs de gestion, une répartition plus précise de ces frais dans les missions sociales auxquelles elles concourent indirectement ». La baisse résulte donc, non pas d'une contraction des dépenses de gestion, mais de l'affectation de ces coûts aux missions sociales exercées par le mouvement.

Au niveau des fédérations, le plan comptable analytique du mouvement prévoit un code particulier pour les charges indirectes, de même que la comptabilité générale. Le code analytique regroupe essentiellement les dépenses relatives au personnel, à l'entretien des immeubles et des véhicules, aux frais de communication de toutes natures et aux fournitures administratives.

Selon les indications données par la direction nationale, l'ensemble de ces charges doit être ventilé sur les activités selon des modalités délibérées au sein de chacune des fédérations. La répartition des charges indirectes des comités est effectuée de façon semblable, puisqu'ils doivent transmettre à la fédération la délibération afférente de leur instance, et que la règle déterminée au niveau des fédérations s'applique à défaut.

Là encore, la nature des charges ventilées paraît peu conforme à la réalité de l'activité effectuée et du souci de refléter exactement le coût des missions. En effet, la fédération joue en quelque sorte un rôle de siège départemental. Dès lors, les frais afférents au siège (locaux, personnel financier et administratif, ...) ne sauraient être reventilés intégralement sur les missions sociales.

L'ambiguïté existe cependant, dès lors que le Secours populaire identifie comme mission sociale l'animation du mouvement.

2.3.2 Une mission sociale du troisième type : le développement de l'Union

Le Secours populaire se fonde sur ses statuts (article 1) pour revendiquer la pratique d'une mission sociale d'un troisième type (par rapport à la division par secteurs France et monde) : le développement de l'Union.

En effet, l'objet de l'association mentionne que les adhérents à ces statuts « développent en permanence les structures et l'audience de l'association notamment par la création de comités locaux et de fédérations départementales ». Il précise que « l'association nationale a en plus pour objet particulier :

- de coordonner l'ensemble des activités de solidarité,
- de centraliser les résultats des activités et les bilans financiers ».

Le plan comptable a donc créé une section analytique qui enregistre les dépenses et les recettes relatives à la « vie de l'association ». Au niveau de l'association nationale, la balance analytique fait apparaître un montant total de dépenses de 2,95 millions d'euros à ce titre en 2002.

Cette section recouvre essentiellement les mouvements financiers relatifs :

- aux différentes publications : Convergence, Copains du monde, Bulletin départemental, bulletin local, ... ;
- à l'élaboration et la diffusion des cartes donateurs et collecteurs ;
- aux relations avec les instances : congrès, comités, secrétariats, commissions ..., aux niveaux national et local ;
- au développement de l'association proprement dit : création de comités, d'antennes, développement et fonctionnement de secteurs d'activité (spectacles, sports, ...) ;
- à la formation des élus, des animateurs de la solidarité, des formateurs, des emplois jeunes, et à la direction de la formation ;
- aux frais liés aux legs ;
- aux différents mouvements : enfants, jeunes, ... ;
- au parrainage et autres relations avec les fédérations pour l'association nationale ;
- à la campagne du Don'action.

Une partie de ces charges est reprise dans le compte d'emploi des ressources sous la rubrique missions sociales – développement de l'Union.

Pour l'association nationale, ces emplois concernent les dépenses de formation dans leur ensemble, les charges de toutes natures relatives à la vie des instances (commissions, comités, secrétariats, congrès et assemblées ...) ainsi qu'aux divers mouvements - enfants, jeunes - et au parrainage et les frais relatifs à l'établissement des cartes donateurs et collecteurs, auxquels s'ajoute une part des frais relatifs aux relations avec les fédérations, de la mise à disposition du fichier au profit des fédérations et des assurances.

Pour les fédérations, le compte d'emploi des ressources retient les dépenses relatives aux relations avec les instances nationales et locales, le développement des comités, antennes et secteurs d'activité et la représentation du Secours populaire vers l'extérieur, à l'exclusion des

frais de communication, des impôts et taxes, des frais financiers et des dotations aux amortissements et provisions, identifiés spécifiquement.

Sauf à considérer les membres et les instances du Secours populaire comme des bénéficiaires de la solidarité, la finalité sociale de ces différentes activités n'est pas avérée. Elles ressortissent plus manifestement à l'organisation et à la structuration de l'association et donc au fonctionnement de celle-ci.

Les sommes consacrées à cette mission d'une nature particulière sont importantes tant pour l'association nationale que pour l'Union dans son ensemble :

**Tableaux 9 et 10 : sommes consacrées à la mission de « développement de l'Union »
(en euros)**

Association nationale

EMPLOIS	2002	2001	2000
Développement de l'Union (en euros)	2 159 552	1 529 235	1 357 769
Part relative dans l'ensemble des emplois	14,77%	9,41%	8,24%

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Union

EMPLOIS	2002	2001	2000
Développement de l'Union (en euros)	5 630 452	6 209 938	7 261 227
Part relative dans l'ensemble des emplois	11,17%	11,95%	14,75%

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Les évolutions du montant global consacré à cette mission pour chacune de ces structures sont contraires : il a crû de 59,05% pour l'association nationale entre 2000 et 2002 alors qu'il diminuait de 22,46% dans le même temps pour l'Union.

S'il est naturel qu'un organisme ait le souci d'assurer sa pérennité et normal qu'il souhaite en faire un objet de son activité, il est cependant moins acceptable que ses dépenses de fonctionnement soient considérées comme une « mission sociale » au même titre que les interventions réalisées en France et dans le monde au profit des plus défavorisés. Une structure ne peut perdurer sans se doter des moyens de son fonctionnement et il convient de les identifier comme tels. Certes, les responsables de l'association considèrent que « les membres du Secours populaire et ses instances sont des bénéficiaires de la solidarité parce pour nous il n'y a pas celui qui donne et celui qui reçoit, il y a échange et partenariat, ce qui constitue l'un des fondements du mouvement populaire comme de l'éducation populaire ». Cependant, l'objectif du CER est de rendre lisible aux donateurs l'affectation des sommes collectées. Il doit, ce faisant, retenir les intitulés qui rendent compte au plus près de la réalité.

2.3.3 L'importance de la solidarité matérielle : les dons en nature et le bénévolat.

Si on ne retient dans les missions sociales que les seules actions relatives à la solidarité en France et dans le monde, la part des opérations de solidarité ne représente plus que 58% des ressources en 2002. Le poids de la structure, du fonctionnement et de la communication, liée ou non aux appels à la générosité du public, recouvre donc le solde, soit 42% des ressources, dont près de 15% pour les frais de communication de toute nature.

Cette présentation ne tient pas compte de la solidarité matérielle très importante dont bénéficie le Secours populaire.

2.3.3.1 La valorisation

Une valorisation de cette solidarité est présente dans les comptes présentés aux instances, dès l'exercice 2000, tant pour la structure nationale que pour l'Union dans son ensemble, avec un remarquable souci de précision. Un historique remontant à 1994 a pu être opéré dans les comptes consolidés 2000, ce qui montre l'ancienneté de cette démarche.

Les produits sont identifiés par nature et distinguent :

- les produits alimentaires,
- les vêtements,
- le couchage,
- les produits d'hygiène,
- le chauffage,
- les appareils électroménagers,
- la vaisselle,
- les produits éducatifs et culturels,
- les matériels et produits de santé,
- les activités de vacances et de loisirs,
- les mises à disposition gratuites de toute nature (automobile selon le type de véhicule, les salles, les espaces publicitaires, ...),
- et le bénévolat, en précisant la qualification des prestations (heures de direction, heures de compétences, autres heures, ...).

Les informations nécessaires à la consolidation sont remontées à l'échelon central par le biais de questionnaires sur les quantités reçues, via les fédérations qui procèdent à la consolidation départementale.

Selon les responsables rencontrés, hormis pour ce qui concerne les produits reçus de l'Union européenne qui font l'objet d'un décompte précis sur un logiciel dédié, les informations enregistrées sont parcellaires et sous-estiment la réalité des prestations.

Il a été effectivement constaté sur le terrain, notamment auprès des comités, que l'enregistrement des dons en nature est aléatoire, compte tenu de la diversité de ceux-ci. Si l'essentiel des produits est valorisé au poids – c'est le cas des produits alimentaires, vestimentaires, d'hygiène, la vaisselle, ...- la pesée n'est pas systématiquement effectuée ou ne l'est que très approximativement. Il est donc difficile de conclure sur la justesse de l'évaluation et la mission estime qu'elle représente une approximation plausible des biens et services reçus. En revanche, les heures de bénévolat font souvent l'objet d'un suivi spécifique et précis.

La consolidation définitive et la valorisation sont opérées au sein de la direction nationale. Un courrier est adressé aux fédérations afin de les informer de la valorisation de leur collecte ainsi que de son évolution par rapport à l'exercice précédent. Une explication est demandée en cas d'écarts importants, les fédérations ne se sentant pas toujours tenues d'accéder à cette demande. Le regard porté sur ces opérations semble donc globalement satisfaisant.

La valorisation repose sur un barème de prix établi à l'échelon national. Ce barème a été sensiblement révisé pour les comptes 2002, sur la base d'une étude effectuée en interne auprès des grandes surfaces environnantes et des contacts établis avec différents partenaires (coût d'un espace publicitaire, par exemple). Les tarifs de référence paraissent raisonnables.

Toutefois, un petit nombre de produits ne sont pas référencés mais font néanmoins l'objet d'une valorisation, dont il est difficile, dans ces conditions, d'apprécier la mesure²¹.

2.3.3.2 Les tendances de la solidarité matérielle au Secours populaire français

La solidarité matérielle recouvre des montants très importants puisqu'elle était évaluée à 184,70 millions d'euros pour l'Union en 2002, à rapprocher de l'ensemble des ressources mentionnées au compte d'emploi de 50,40 millions d'euros.

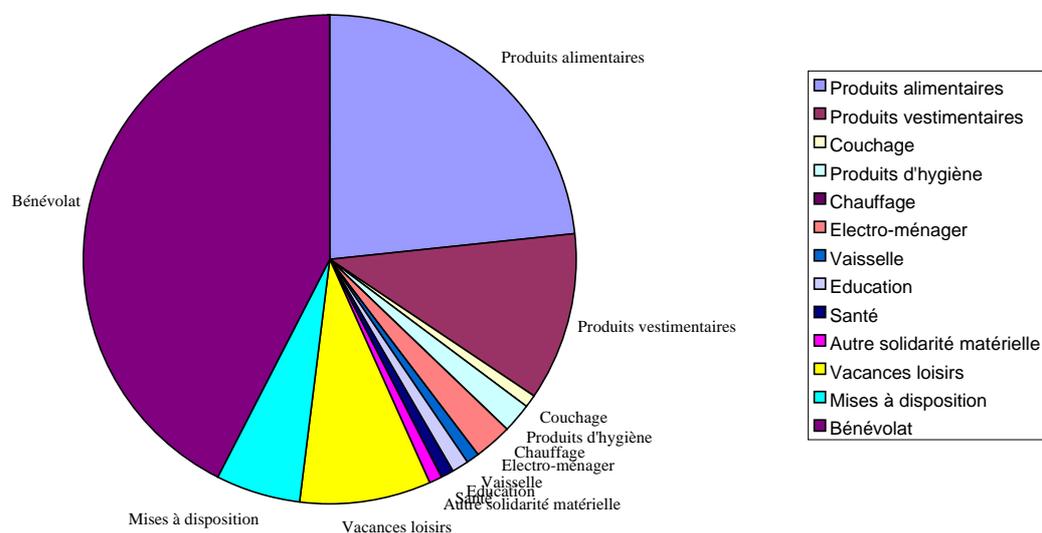
Cette ressource a connu de fortes évolutions au cours des deux derniers exercices, puisqu'elle a régressé de plus de 7% entre 2000 et 2001 puis progressé considérablement de près de 30% entre 2001 et 2002. L'évolution globale correspond à une hausse de 20,67% entre 2000 et 2002.

Parmi ses diverses composantes, le bénévolat et les produits alimentaires ont sensiblement progressé (respectivement +10,87% et +12,16%) alors que la valorisation des mises à disposition s'est envolée (+87,53%). Cette dernière évolution est essentiellement liée la majoration apportée à la valorisation de la mise à disposition d'espaces publicitaires.

La part relative des produits et prestations témoigne de l'importance du bénévolat (42,42% en 2002 du total de la solidarité matérielle), puis des produits alimentaires (23,33%) et vestimentaires (11,08%). Les prestations de vacances et de loisirs ainsi que les mises à disposition représentent des parts significatives (respectivement 8,71 et 5,54%).

²¹ Ces produits sont référencés comme « autres produits », sans prix indicatifs. Ils sont présents dans à peu près toutes les rubriques. Ils ne représentaient que 3,60% de la valeur des produits alimentaires, 2,46% de la valeur des produits vestimentaires, mais 15,23% de la valeur des produits d'hygiène en 2002.

Figure 1 : Répartition de la solidarité matérielle collectée par l'Union en 2002



La prise en compte de cette valorisation permet de relativiser sensiblement, et à juste titre, les charges de gestion. En effet, la prospection, la réception, le stockage et la diffusion sont autant d'activités qui mobilisent un grand nombre de personnes au sein de l'Union et qui génèrent des frais, de façon accessoire. De manière tout à fait incidente, elle procure également des recettes au Secours populaire, dans la mesure où il est très attentif à demander une participation à ses bénéficiaires.

Troisième partie - Le Secours populaire s'efforce de développer les ressources issues de la générosité du public

3.1 Les ressources issues de la générosité publique occupent une place prépondérante au sein des ressources du Secours populaire

3.1.1 Les grandes masses financières résultant de la générosité du public

Les tableaux ci-dessous confirment la part primordiale occupée par les ressources issues de la générosité du public, qui fluctuent selon les années autour des 50% des ressources totales du Secours populaire. Parallèlement, les subventions oscillent autour de 35% des ressources totales, constituant ainsi le second pilier financier du mouvement. Mais dans un contexte national et local ne se prêtant guère à l'augmentation de cette source de financement public, le Secours populaire s'est surtout efforcé de développer la collecte de sommes provenant de la générosité publique.

Tableau 11 : part des ressources issues de la générosité du public (en euros)

	2000	2001	2002
Total des ressources issues de la générosité du public	27 258 054	24 903 853	26 997 882
Total des ressources	49 224 312	51 975 790	50 405 590
Part de la générosité du public dans les ressources	55,4%	47,9%	53,6%

Source : comptes d'emploi des ressources annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Les chiffres semblent mettre en évidence une volatilité réelle des ressources issues de la générosité du public, qui diminuent de 8,6% entre 2000 et 2001 avant de gagner 8,4% entre 2001 et 2002. Néanmoins, il apparaît qu'une erreur a été commise lors du processus de consolidation en 2001, conduisant à un gonflement injustifié de la rubrique des « autres produits » corrélatif à un creusement de même ampleur des « autres produits issus de la générosité du public ». Pour cette raison, les données chiffrées suivantes seront présentées sur la base des comptes de résultats consolidés.

Tableau 12 : part des différents types de ressources (en euros)

	2002	2001	2000
Total générosité du public	60,15%	60,72%	60,19%
Total subventions	39,31%	38,63%	39,38%

Source : comptes de résultat annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

3.1.2 Une structure interne de ces ressources traduisant les spécificités du Secours populaire

Tableau 13 : Répartition des ressources issues de la générosité du public (en euros)

	2002	2001	2000
<u>Dons manuels</u>	11 190 045	11 807 108	12 221 845
% des ressources générosité	40,73%	42,08%	44,66%
% des ressources totales	24,50%	25,55%	26,88%
<u>Legs</u>	2 438 943	1 956 456	582 155
% des ressources générosité	8,88%	6,97%	2,13%
% des ressources totales	5,34%	4,23%	1,28%
<u>Autres produits liés à la générosité du public</u>	13 846 270	14 294 228	14 560 581
% des ressources générosité	50,40%	50,95%	53,21%
% des ressources totales	30,32%	30,94%	32,03%
<u>Total générosité du public</u>	27 475 258	28 057 792	27 364 581

Source : comptes de résultat annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

La structure interne de ces ressources illustre certains traits caractérisant le Secours populaire, en mettant notamment en évidence l'importance des outils de collecte directe effectuée par ses bénévoles.

Les dons représentent ainsi moins du quart des ressources totales et de la moitié des ressources issues de la générosité du public. L'évolution observée sur la période s'inscrit de plus à la baisse, même s'il faut garder à l'esprit que l'année 2000 a été assez exceptionnelle avec notamment un don unique de l'ordre de deux millions d'euros. Sans ce don, la tendance sur plusieurs années aurait été plus favorable, notamment du fait de la générosité soutenue lors de catastrophes (AZF, inondations, urgences monde).

Autre caractéristique, les legs ne représentent qu'une part très limitée, en moyenne sur la période 6% des ressources issues de la générosité du public et 3,6% des ressources totales. La nette progression observée sur ce poste entre 2000 et 2002 (multiplication par quatre) ne constitue pas une tendance durable, puisque l'année 2003 s'avère en recul très sensible (1,5 million d'euros en moins). Même si l'année 2004 s'annonce à cet égard plus favorable, l'effort consenti pour développer les recherches de legs au cours des dernières années ne pourra produire des résultats qu'à moyen et long terme, du fait de la nature particulière de ces recettes.

La faiblesse relative des dons et legs tient au poids important des « autres produits » qui relèvent en grande partie des activités dites de « solidarité populaire » et représentent plus de la moitié des ressources issues de la générosité publique. Les sommes collectées dans le cadre d'initiatives (manifestations diverses, brocantes, etc.) et de la vente de dons matériels sont ainsi à l'origine de rentrées financières qui peuvent être significatives pour les structures locales. Le plus souvent, lorsque ces manifestations n'ont pas été organisées pour un projet particulier, ces ressources peuvent en outre être librement affectées au fonctionnement de l'association, alors que la plupart des dons sont affectés à des campagnes précises. Compte tenu du volume des recettes des initiatives et de l'aspect concurrentiel de certaines activités, la mission invite le Secours populaire, en particulier certaines fédérations très dynamiques en la matière, à veiller attentivement au respect de ses obligations fiscales.

Tableau 14 : répartition des « autres produits » de la générosité du public (en euros)

	2002	2001	2000
Initiatives	7 163 244	6 967 866	6 412 426
Ventes d'objets et de matériels	486 952	662 509	730 943
Participation des bénéficiaires de la solidarité	5 897 411	6 148 391	6 218 680
Autres produits(notamment mise à disposition de personnels)	298 663	515 462	1 198 532
Total	13 846 270	14 294 228	14 560 581

Source : comptes de résultat annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Au sein de ce poste « autres produits » apparaît également le poids des ressources issues de la participation des bénéficiaires de la solidarité. Découlant directement des principes de la solidarité telle que le Secours populaire la conçoit, cette pratique présente également l'avantage d'offrir des recettes non-négligeables, de l'ordre de 6 millions d'euros annuels.

Enfin, la répartition interne des ressources perçues entre les structures locales et l'association nationale illustre pleinement la forte décentralisation du Secours populaire. S'agissant des dons, 60% ont été perçus par les structures locales en 2000, 72% en 2001 et 73,4% en 2002 (le chiffre plus faible en 2000 s'explique par le don unique de 2 millions d'euros reçu par l'association nationale). Sur l'ensemble des ressources issues de la générosité du public, la part destinée aux entités locales est encore plus importante, du fait du poids des initiatives et de la participation des bénéficiaires : de 83,7% en 2000 à 85,4% en 2002.

3.1.3 Des ressources à comparer aux coûts correspondants

Le tableau suivant retrace l'évolution des coûts d'appel à la générosité du public sur la période pour l'ensemble du Secours populaire et fait ressortir en ressources nettes la différence entre les recettes et les frais d'appel.

Tableau 15 : ressources nettes dégagées de la générosité du public (en euros)

	2000	2001	2002
<i>Frais d'appel et de traitement des dons</i>	2 631 569	2 932 673	2 852 749
<i>Frais autres formes appels à générosité</i>	2 355 638	3 302 525	2 875 559
Total frais appel	4 987 207	6 235 198	5 728 308
Ratio frais appel/recettes générosité	18,3%	25%	21,2%
Ressources nettes dégagées de la générosité du public	22 270 847	18 668 655	21 269 574

Source : comptes d'emploi des ressources annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Globalement, le ratio frais d'appel / ressources issues de la générosité du public est de l'ordre de 20% sur la période considérée.

Au total, après prise en compte des frais qui y sont directement liés, les ressources financières tirées de la générosité du public apportent toujours une part conséquente des ressources du Secours populaire.

3.1.4 Des appels à la générosité qui s'exercent dans des conditions réglementaires satisfaisantes

L'obligation de déclaration préalable instituée par l'article 3 de la loi du 7 août 1991 est mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes par le Secours populaire. La déclaration annuelle est envoyée avant la fin de l'année précédente et comporte toutes les mentions prévues par le décret du 17 septembre 1992 (la dénomination de l'organisme souhaitant faire appel à la générosité publique, sa forme juridique, son siège, les nom, prénom et domicile de ses représentants légaux). Elle indique les campagnes envisagées et leur finalité, tout en précisant qu'elles peuvent se dérouler sur l'ensemble de l'année. Concernant les modalités de réalisation des appels aux dons, le Secours populaire énonce très largement les méthodes utilisées et couvre ainsi tous les cas de figure.

3.2 La politique de collecte du Secours populaire a fait l'objet d'une récente structuration

3.2.1 Une évolution qui a impliqué une mutation culturelle au sein du mouvement

Confronté à un contexte financier délicat dans la seconde partie des années 1990, le Secours populaire a été amené à redéfinir sensiblement sa politique d'appel à la générosité du public, en vue de développer ses ressources financières parallèlement à l'extension de ses interventions et de sa structuration. Cette reconfiguration s'est nécessairement accompagnée d'une évolution culturelle assez profonde pour un mouvement qui se caractérise par une tradition forte de collecte matérielle (vêtements, produits alimentaires, jouets, etc.) et d'initiatives populaires (participation à des manifestations festives avec recueil des dons et ventes des produits issus des dons).

Pour mettre en œuvre une démarche de collecte financière plus poussée, le Secours populaire a accepté d'entrer dans une logique reposant sur des méthodes nouvelles et sur une relation différente avec ses donateurs et partenaires. Il a ainsi eu recours, en lien avec des prestataires externes, aux techniques dites de « marketing direct », afin de solliciter plus souvent et mieux ses donateurs. Il a également progressé dans l'analyse de la rentabilité des sollicitations effectuées. Cette évolution culturelle se retrouve également dans la volonté de développer sensiblement la recherche des legs, domaine dans lequel l'association était auparavant peu présente. Elle se prolonge enfin, en dehors de l'appel à la générosité du public, par la nette augmentation du nombre de partenariats noués par le Secours populaire avec des partenaires privés, y compris de grandes multinationales, en rupture avec les pratiques traditionnelles de l'association.

Ces évolutions récentes se sont heurtées au sein du mouvement à d'inévitables réticences qui ont dans une certaine mesure freiné leur mise en œuvre et leur généralisation, mais elles apparaissent aujourd'hui largement admises dans leur principe et reconnues comme indispensables pour assurer la pérennité du mouvement. Elles ont en outre pu s'appuyer sur une réelle professionnalisation de la fonction de collecte financière au sein de l'association nationale.

3.2.2 La professionnalisation de la fonction de collecte

Le Secours populaire a engagé en 1999-2000 un processus de réorganisation qui comprenait un volet destiné à développer ses ressources financières. Dans cette optique a été créée une direction de la collecte, qui avait pour objet de reprendre et de développer les outils d'appel à la générosité publique relevant auparavant de la direction de la communication.

S'appuyant au départ sur un seul salarié, la direction de la collecte en compte aujourd'hui quatre et est chargée des différents volets suivants :

- préparation et gestion des campagnes de sollicitation (mailings), en lien avec le prestataire externe, hors urgences qui sont restées du domaine de la direction de la communication ;
- développement des partenariats d'entreprises, pour obtenir des soutiens financiers, logistiques, publicitaires, etc ;
- recherche de financements « privés » (fondations, legs et donations), la recherche de subventions relevant de la direction générale. Par ailleurs, si la prospection des legs et donations relève de la direction de la collecte, leur suivi et leur traitement jusqu'à réalisation sont opérés par une bénévole rattachée à la direction financière ;
- préparation de campagnes publicitaires et recherche d'espaces gratuits de diffusion.

La direction de la collecte joue également un rôle d'interface entre les directions responsables des campagnes et l'agence de communication à laquelle le Secours populaire a désormais recours. Elle coordonne également les relations avec les fédérations, en les incitant à entrer dans la nouvelle logique du mouvement, ce qui a nécessité un temps d'adaptation certain et une force de conviction réelle.

3.2.3 Une rationalisation des campagnes de sollicitation des donateurs

3.2.3.1 Les grands traits du programme annuel de collecte

Depuis le processus de structuration de la collecte opéré en 1999-2000, l'appel aux dons au Secours populaire s'effectue principalement sous la forme de mailings qui s'appuient sur les grandes campagnes traditionnelles du mouvement, suivant un programme annuel fixé par la direction nationale. Le calendrier de lancement des publipostages est par conséquent relativement stabilisé :

- en mars : un envoi destiné à la solidarité internationale ;
- en mai : campagne « vacances » ;
- en juillet : campagne « journée des oubliés des vacances », qui agit comme une forme de relance du publipostage « vacances » ;
- en octobre : campagne « pauvreté-précarité » ;
- à la fin novembre : campagne « Pères Noël Verts ».

Depuis quelques années, le Secours populaire procède en outre à la fin décembre à un envoi accompagnant le « Don'Action », opération de collecte se tenant au premier trimestre. Elle a récemment baptisé « Etrences » le publipostage organisé à cette période. Les dons en résultant vont exceptionnellement au bénéfice exclusif de l'association nationale.

Enfin, le Secours populaire a développé depuis 1999 la possibilité d'effectuer des dons en ligne depuis son site Internet, dans des conditions sécurisées. Ce nouveau mode d'appel à la générosité produit des résultats certes modestes par rapport au total, mais néanmoins en augmentation intéressante (60 000 € en 2003) et peut permettre de toucher des nouveaux donateurs avec un profil différent.

3.2.3.2 *Les évolutions de périmètre et de calendrier apportées au cours de la période*

Parallèlement à ces campagnes régulières, le Secours populaire organise des publipostages plus ponctuels, mais sans lien avec des urgences particulières.

Un publipostage spécifique était par exemple organisé en 2002 et 2003 à l'occasion de la rentrée, mais il a été supprimé en 2004 à la demande de certaines fédérations qui le considéraient comme insuffisamment rentable (en Seine-Maritime par exemple ont été enregistrés quatre dons la première année, un seul la seconde). Cette suppression est néanmoins regrettée par d'autres composantes du mouvement, dans la mesure où cet envoi restait globalement favorable.

De même, un publipostage « Grand froid » a été lancé en 2003, avec des résultats modestement positifs. Il n'a pas été renouvelé en 2004 mais pourrait l'être à l'avenir. En 2004, l'innovation a concerné un publipostage dit de « printemps », destiné à ne pas laisser une période sans envoi pour de nombreux donateurs et à apporter des fonds à la campagne « Pauvreté-précarité ». Les premiers éléments sont assez peu encourageants pour la pérennisation de ce publipostage.

Au cours de l'année 2002 a eu lieu au sein des instances dirigeantes du Secours populaire un débat sur une évolution à apporter au programme annuel des appels à la générosité du public. Des travaux menés au sein d'une commission de développement des ressources financières ont en effet conduit à proposer une modification profonde du calendrier de prospection, perçu comme étant à contretemps. Mais cette suggestion n'a alors pas été retenue.

3.2.3.3 *Les urgences, forme distincte de l'appel à la générosité du public*

Dans ses missions de solidarité, le Secours populaire décide fréquemment d'intervenir pour répondre à des urgences, en France ou dans le monde, en lien avec des catastrophes ou des situations humanitaires difficiles. Ces situations donnent lieu à une forme d'appel à la générosité du public bien distincte de celle des campagnes régulières.

Les opérations d'urgence sont en effet financées par recours à une palette diversifiée d'appels aux dons :

- le Secours populaire ne procède pas à un publipostage organisé selon les mêmes formes que pour les campagnes, mais peut insérer un encart spécial dans son magazine Convergence ou même procéder, pour les urgences les plus importantes, à l'envoi d'un numéro spécial de Convergence ;
- des appels aux dons peuvent être effectués par l'intermédiaire des médias, le Secours populaire obtenant par exemple fréquemment des encarts gratuits à ces occasions ;
- des opérations spécifiques de collecte peuvent être organisées dans le cadre d'opérations de partenariat, comme par exemple avec Carrefour qui met à disposition de ses clients des enveloppes T pour des urgences telles que le tremblement de terre en Algérie ou les inondations du Gard ;
- des affiches spécifiques appelant aux dons sont réalisées très rapidement.

Conduits par la direction de la communication et non par la direction de la collecte, les appels aux dons pour les urgences ne donnent pas lieu à recours à un prestataire externe, ni à un bilan coûts-bénéfices aussi précis que pour les autres campagnes. L'absolue nécessité de réagir vite dans ces situations conduit aussi à ne pas réserver autant de marges d'appréciation aux structures locales du Secours populaire sur l'opportunité de solliciter leurs donateurs.

3.2.3.4 La rentabilité comparée des différentes sollicitations²²

Les appels aux dons produisent des résultats différenciés. S'agissant des campagnes régulières, les vacances sont traditionnellement pourvoyeuses de ressources importantes : 1,5 million d'euros (M€) en 2002 puis près de 1,2 en 2003, auxquels il faut ajouter respectivement 0,7 et 0,8 M€ pour la journée des oubliés des vacances. Il en est de même pour la campagne « Pauvreté-précarité », qui a reçu au total 1,9 M€ en 2002 et 2,2 en 2003. Les Pères Noël Verts occasionnent une collecte supérieure à un million d'euros pour chacune de ces deux années. A l'inverse, les sollicitations pour les projets de développement dans le monde n'ont rapporté que 0,2 et 0,3 M€. Le publipostage « Solidarité Monde » est traditionnellement le moins rentable de tous et il est envoyé à un nombre nettement plus faible de donateurs.

Parallèlement, les dons destinés aux urgences, en France et dans le monde, peuvent atteindre des montants importants grâce à l'effet médiatique produit. Les inondations dans le sud-est de la France en 2002 ont ainsi été à l'origine de 1,9 M€ de dons, l'équivalent de la campagne de collecte « Pauvreté-précarité » sur la même année. A la suite du tremblement de terre en Algérie en 2003, près d'un million d'euros ont été récoltés. Les sollicitations en faveur de l'Irak ont pour leur part généré 0,5 M€ de dons. Ces sollicitations lors d'urgences sont d'autant plus rentables qu'elles n'engendrent que des frais relativement faibles, à la différence des publipostages qui supposent un coût de conception et d'envoi important.

Les dons destinés au fonctionnement de l'association s'élèvent à 2,7 millions d'euros, en 2002 comme en 2003. Ils correspondent à la fois à l'ensemble des dons non-affectés et aux dons générés par le publipostage lancé lors du Don'Action.

3.2.4 Un fichier géré en interne s'appuyant sur le déploiement de l'outil informatique

3.2.4.1 Des lignes directrices claires sur la maîtrise par le Secours populaire de son fichier

A la différence d'autres associations de même type et d'importance comparable, le Secours populaire exprime clairement la volonté de gérer entièrement le fichier des donateurs (et leurs dons) en interne et de ne pas recourir à un prestataire de services. Le Secours populaire veille en effet à s'assurer de la pleine maîtrise de son fichier, considéré à juste titre comme stratégique. La gestion s'opère autour d'une petite équipe au sein de l'association nationale, rattachée à la direction financière, qui s'appuie sur le réseau de fédérations.

²² Les chiffres cités dans ce paragraphe sont issus du logiciel d'enregistrement des dons Cotiletdons, en ne conservant que les dons, c'est-à-dire en excluant les subventions comme les recettes d'initiatives.

La volonté du Secours populaire de maîtriser le contenu de son fichier se prolonge au travers de son refus absolu de partager et d'échanger son fichier avec d'autres associations, et *a fortiori* de le louer ponctuellement. Cette ligne de conduite, assez peu valorisée par le mouvement dans ses relations avec ses donateurs²³, mérite d'être soulignée, à un moment où les donateurs manifestent un agacement réel face à la multiplication des sollicitations.

3.2.4.2 *Le déploiement d'un outil informatique d'envergure*

L'outil informatique de gestion du fichier, utilisé depuis 1987, donne pour sa part lieu au recours à un prestataire externe. Le logiciel Cotiletdons a fait l'objet d'un déploiement au sein des fédérations du mouvement à partir de 1998, l'association nationale encourageant cette évolution en apportant le cas échéant une aide financière à l'investissement. Seules huit fédérations ne se sont pas encore équipées, obligeant la direction nationale à continuer à effectuer leurs saisies. Le logiciel a également été adapté aux évolutions de la politique de collecte du Secours populaire, notamment en créant de nouveaux critères d'exploitation liés aux campagnes de sollicitations, évolution indispensable pour permettre une analyse de leur rentabilité.

Le choix de l'outil Cotiletdons est adapté à la structure décentralisée de l'association. Il permet de concilier une vision globale accessible à l'association nationale et une gestion des donateurs par les fédérations. Il a par ailleurs offert un support harmonisé à l'édition de reçus fiscaux dans un cadre sécurisé.

Le système repose sur l'enregistrement informatique par les fédérations des dons effectués à leur profit ou à celui de leurs comités locaux. Cette structuration est liée à l'organisation financière du mouvement : les structures locales étant les bénéficiaires de droit commun des dons et disposant d'une forte autonomie dans leur utilisation, elles tiennent à rester maîtres de « leurs » donateurs, même s'il n'existe qu'un seul fichier, propriété de l'association nationale, qui fait l'objet d'une déclaration unique à la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). La mise en place et le perfectionnement de l'outil informatique a même conduit à accentuer le choix de la gestion décentralisée de ce fichier.

Localement, le fichier est souvent renseigné totalement ou partiellement par des bénévoles au niveau de la fédération, ce qui contribue à réduire les coûts liés à ce choix, même si chaque fédération supporte des charges non négligeables pour l'utilisation du logiciel et les connexions téléphoniques sécurisées. L'association nationale supporte pour sa part des frais de gestion liés au fichier de l'ordre de 290 000 euros en 2002 (charges de personnel comprises), auxquels s'ajoutent 137 000 € correspondant aux tâches accomplies pour les fédérations (maintenance notamment).

²³ il est simplement précisé en petits caractères, à la suite des mentions légales sur le droit de rectification des données personnelles, que le Secours populaire est le seul destinataire de celles-ci. En 2000 et 2001, la mention était différente et indiquait que les donateurs pouvaient être sollicités par d'autres organismes par l'intermédiaire du Secours populaire. Mais il semble que malgré cette mention aucune location du fichier n'a été effectuée.

3.3 Des faiblesses persistantes pénalisent l'efficacité du recours à la générosité du public

3.3.1. La forte décentralisation de la collecte, un frein au développement des ressources

3.3.1.1 Une grande liberté de choix pour les structures locales

Les fédérations et comités du Secours populaire peuvent déterminer librement leur degré de participation au programme national annuel de campagnes et de publipostages. Consultés en début d'année, ils annoncent à la direction nationale quels publipostages ils souhaitent « commander » (ils sont ensuite facturés aux fédérations), en quelle quantité, à quelles catégories de destinataires, etc.

Une fédération est par conséquent entièrement libre de ne jamais participer aux publipostages nationaux et de n'envoyer à ses donateurs que des appels aux dons préparés localement. Même lorsqu'une fédération s'associe aux envois nationaux, ses comités locaux peuvent parfaitement ne pas y prendre part. Dans ces conditions, il n'est pas exclu qu'une fraction du fichier des donateurs actifs reste écartée des sollicitations²⁴.

Les structures locales sont très attachées à ce grand espace d'autonomie qui leur offre plusieurs avantages :

- elles peuvent opérer une sélection entre les publipostages nationaux et ne s'associer qu'à ceux dont elles estiment qu'ils seront rentables sur leur territoire. Les fédérations sont ainsi très nombreuses à ne pas participer à l'envoi « solidarité internationale », souvent peu rentable et qui se réfère à des actions qu'elles ne soutiennent pas nécessairement ;
- les fédérations et comités peuvent considérer qu'ils sont les mieux placés pour expliquer à leurs donateurs leurs actions spécifiques de manière adaptée, alors que les publipostages nationaux sont nécessairement plus impersonnels. De même, certains comités font valoir qu'ils connaissent individuellement leurs donateurs et qu'ils savent, pour chacun d'eux, pour quelles campagnes ou à quel moment de l'année leur écrire ;
- les publipostages nationaux ont un coût (entre 0,6 et 0,7 euros par message) qui peut sembler prohibitif à de petites structures qui préfèrent privilégier la solidarité directe (dons lors de manifestations organisées) ou des envois postaux moins nombreux et moins coûteux.

Le système retenu présente néanmoins des inconvénients de taille :

- il nuit tout d'abord à l'homogénéité du message du Secours populaire, chaque donateur ne recevant pas nécessairement les mêmes sollicitations selon son lieu de résidence ;
- le système « à la carte » crée ensuite une incertitude et une perte financière relative au coût de chacun des publipostages, qui est d'autant plus élevé que le nombre de commandes est faible. Les fédérations et comités qui choisissent de ne pas participer

²⁴ La charte de développement des ressources prévoit toutefois l'hypothèse d'une passivité des fédérations et le bureau national peut autoriser l'association nationale à utiliser le fichier de ces fédérations. De même, les fédérations peuvent suppléer à l'inertie des comités. Dans la pratique, cette possibilité est peu utilisée.

pénalisent en quelque sorte l'ensemble du mouvement en diminuant la rentabilité des appels à la générosité. Le publipostage Printemps réalisé en 2004 a ainsi été proposé aux fédérations sur la base d'un coût prévisionnel escomptant un envoi à 200 000 exemplaires, alors qu'au final celles qui y ont effectivement participé ont accusé un surcoût lié à un envoi à seulement 70 000 exemplaires ;

- enfin, en se privant d'un outil élaboré au niveau national en tenant compte d'une approche de « marketing » (efforts de renouvellement, graphisme convivial, messages adaptés, grille pour guider le donateur dans son don, enveloppe T, etc.), les structures locales réticentes risquent d'enregistrer des moins-values par rapport à leurs gains potentiels. Des comités étant passés aux publipostages nationaux ont ainsi pu observer un doublement de leurs dons.

3.3.1.2 Une évolution favorable aux campagnes nationales qui les rendent plus cohérentes et moins coûteuses

L'évolution observée au cours des dernières années est à cet égard positive. Le taux de participation des fédérations aux publipostages nationaux est en augmentation sensible, pour atteindre environ les deux tiers sur les envois principaux (vacances, pauvreté-précarité, Noël). Le premier publipostage vacances organisé en 2000 n'avait recueilli la participation que de 13 fédérations.

Cette amélioration s'explique certainement par plusieurs facteurs. D'une part le recours régulier depuis 2000 à une agence de communication a favorisé une élaboration de supports de qualité, globalement appréciés au sein du mouvement. D'autre part, les fédérations et comités apprécient les capacités croissantes d'adaptation des messages et des extractions de fichier. Ils ont désormais la possibilité d'affiner, y compris jusqu'au niveau du comité, les éléments de personnalisation du message (signature du responsable local du secours populaire et pour certains publipostages comme la journée des oubliés des vacances, indication d'un programme local des actions prévues). De même, les structures locales peuvent choisir de restreindre ou d'élargir les critères d'extraction proposés par la direction nationale. Elles sont ainsi responsabilisées et peuvent mieux maîtriser leurs coûts et leurs stratégies de collecte.

La direction nationale a contribué à cette évolution positive par l'intermédiaire de la professionnalisation de la fonction « collecte », qui a favorisé une organisation plus rationnelle des activités et des relations avec les fédérations. L'accroissement des compétences internes a également permis de réduire le champ des prestations externalisées et donc d'en réduire le coût. A l'occasion du changement d'agence de communication opéré à la suite d'une mise en concurrence, le Secours populaire a ainsi décidé d'assumer en interne le suivi de la fabrication des publipostages, réalisant une économie de l'ordre de 15%. Le national a enfin porté cette évolution en insistant sur le constat que les fédérations sollicitant le plus régulièrement leurs donateurs obtenaient les meilleurs résultats.

Malgré ces éléments d'amélioration, des marges de progrès subsistent : en effet, à partir des données de rentabilité des publipostages et des totaux des dons enregistrés, on peut ainsi estimer que les recettes générées par les publipostages nationaux ne représentent qu'environ 60% du total des dons sur ces campagnes telles que les vacances, la Journée des oubliés des vacances ou les Pères Noël verts.

3.3.2 *Un fichier en voie d'essoufflement et sous-exploité*

3.3.2.1 *Des chiffres qui traduisent le manque de dynamisme du fichier*

Le fichier des donateurs du Secours populaire présente des risques certains d'essoufflement, malgré une apparente stabilité dans le nombre total de personnes (morales et physiques) y figurant (aux alentours de 800 000 donateurs).

La visibilité et l'intelligibilité du contenu du fichier sont rendues délicates par l'entrecroisement de multiples catégories ne se prêtant pas toutes à une exploitation aisée. Ainsi, dans la rubrique « donateurs » figurent aussi bien les donateurs financiers que matériels, tout comme des collectivités telles que les entreprises partenaires ou les collectivités locales apportant des subventions aux structures du mouvement. Mais une évaluation des seuls donateurs financiers « actifs » fait ressortir des réalités sensiblement moins favorables.

Sur l'année 2003, le nombre de donateurs financiers se situe aux alentours de 120 000. De juin 2002 à juin 2004, 170 000 donateurs financiers sont enregistrés. Ces chiffres traduisent mieux la réalité du fichier et du mouvement. Significativement, les principaux publipostages ne sont envoyés qu'à environ 200 000 personnes (sur une base certes réduite ne comprenant que les fédérations participantes) et Convergence, le mensuel du Secours populaire, n'est plus envoyé (en plus des collecteurs) qu'aux donateurs financiers des trois dernières années, soit environ 150 000 personnes.

Au total, parmi les près de 800 000 membres/donateurs du Secours populaire, seuls 290 000 environ sont des donateurs financiers, dont moins de 200 000 ont effectué un don financier depuis le 1^{er} janvier 1997. Les personnes figurant dans le fichier autres que les donateurs financiers sont dites « en relation avec le Secours populaire » et présentent divers profils : donateurs matériels, collectivités locales et entreprises, personnes ayant été à un moment donné en contact avec l'association.

Si le Secours populaire compte traditionnellement de nombreux donateurs matériels, le recensement de ceux-ci dans le fichier est fortement incomplet, dans la mesure où les fédérations ou comités ne demandent pas ou n'obtiennent pas nécessairement les coordonnées des personnes venant faire un « petit » don matériel, en apportant par exemple des vêtements, des livres ou des jouets. Par ailleurs, même lorsque ces coordonnées sont obtenues, elles ne sont pas systématiquement inscrites dans le fichier.

Il apparaît également que les démarches de sollicitations plus régulières et de meilleure qualité ont permis de fidéliser un certain nombre de donateurs, les chiffres restant à un niveau relativement stable. En conséquence, le fichier du Secours populaire se caractérise par un faible degré de renouvellement, la collecte reposant pour une large mesure sur des donateurs anciens fréquemment sollicités. Il est de ce fait nécessairement vieillissant, tout comme ses donateurs qui sont dans une très grande proportion des personnes âgées. Le choix de ne jamais supprimer du fichier des anciens donateurs contribue à atténuer le sentiment forcément désagréable d'amenuisement du fichier, mais les nouvelles créations annuelles (de l'ordre de 20 à 30 000) parviennent tout juste à équilibrer les sorties annuelles dues à des décès ou des changements d'adresses. Il convient néanmoins de relever que l'entretien d'un lien avec des donateurs anciens peut permettre d'obtenir des legs de leur part alors même qu'ils n'avaient pas effectué de dons récents.

3.3.2.2 Une faiblesse relative dans l'utilisation et l'exploitation du fichier

Le fichier recèle de nombreuses informations sur les donateurs du Secours populaire et le déploiement et l'amélioration de l'outil informatique Cotilet-dons offrent des possibilités d'exploitation qui n'existaient pas il y a quelques années. Ces capacités nouvelles sont par exemple utilisées lors de la définition des critères d'extraction destinés à déterminer les destinataires d'une sollicitation ou lors de l'analyse des retombées de telle ou telle sollicitation.

Mais au regard des possibilités offertes et de la nécessité d'améliorer sans cesse la relation avec les donateurs, les capacités d'exploitation du fichier apparaissent trop faibles au sein du Secours populaire.

Les limites sont tout d'abord liées à l'usage qui est fait du fichier, qui ne permet pas aisément de distinguer certaines catégories. Par exemple, les donateurs non financiers amalgament des profils variés, entre donateurs matériels et simples « contacts » du Secours populaire (personnalités, partenaires, etc.) sans réelle possibilité de les distinguer, l'usage de « rubriques » par les fédérations ne semblant pas répandu. De même, ces donateurs non financiers ne font l'objet d'aucun suivi dans leur relation avec le Secours populaire : le fichier ne renseigne que sur la date de création de leur fiche, sans indiquer s'ils ont ensuite fait régulièrement des dons matériels ou non. La notion de couple introduit également fréquemment une confusion entre nombre de fiches et nombre de donateurs. Enfin, le Secours populaire amalgame dans son fichier aussi bien les dons que les subventions, ce qui complique l'analyse qui peut être faite de la rentabilité d'une campagne de sollicitation.

Des limites d'ordre technique sont également liées à la complexité d'utilisation du logiciel, y compris pour effectuer les requêtes les plus utiles et *a priori* les plus simples. Il est ainsi possible d'obtenir des réponses différentes à la même question selon les voies d'accès, et les données transmises à la mission varient parfois sensiblement selon qu'elles ont été obtenues au niveau national ou au niveau de la fédération.

Les difficultés d'exploitation sont ensuite humaines. L'équipe chargée du fichier au niveau national manifeste une excellente connaissance de l'outil mais ne peut répondre à toutes les demandes de la direction de la collecte en vue d'affiner encore les critères d'extraction pour mieux cibler les envois. Mais cette faiblesse apparaît surtout au niveau local, où le fichier reste dans l'ensemble peu utilisé dans sa dimension de connaissance des donateurs et de dimensionnement des démarches de sollicitation. Les personnes chargées du suivi du fichier, souvent des bénévoles, ont un rôle et des compétences généralement limités à la saisie des dons et des coordonnées des donateurs.

Ces lacunes tiennent certainement à la faible antériorité de l'usage de l'instrument informatique dans la gestion du fichier.

Mais elles s'expliquent également en partie par l'insuffisante diffusion au sein du réseau du caractère stratégique du fichier pour le Secours populaire. Les fédérations n'y inscrivent pas systématiquement les donateurs matériels dont les coordonnées sont disponibles, les comités ne font pas nécessairement remonter les informations sur leurs donateurs aux fédérations pour saisie dans le fichier, etc.

Le fichier du Secours populaire souffre par ailleurs d'un manque certain d'homogénéité dans ses modalités de traitement local. Malgré l'organisation de formations et la diffusion de guides de bonne qualité par l'association nationale, les fédérations développent un usage propre du fichier qui altère sa qualité et ses possibilités d'utilisation. Ainsi, une fédération a inscrit dans Cotiletdons l'ensemble des communes de son département, pour pouvoir les solliciter régulièrement, par exemple pour contribuer financièrement à une urgence. De ce fait, le fichier départemental est artificiellement gonflé de collectivités n'ayant jamais eu la moindre relation avec le Secours populaire. Ces collectivités auraient pu être enregistrées dans la partie du fichier dédiée à la prospection. Une autre fédération a enregistré dans son fichier toutes les fédérations du Secours populaire, afin de faciliter l'édition d'étiquettes pour ses envois. Dans plusieurs cas enfin, la fédération enregistre comme des dons des chèques effectués pour des achats de produits issus de la générosité publique (livres, vêtements...), ouvrant en outre ainsi une zone de risque quant à l'éventuelle édition de reçus fiscaux pour des achats et non pour des dons.

3.3.2.3 *L'émergence de démarches de prospection encore peu concluantes*

Confronté à un phénomène d'usure de son fichier et à des difficultés pour l'exploiter et mieux connaître ses donateurs, le Secours populaire cherche naturellement à atteindre de nouveaux donateurs pour démultiplier ses ressources financières. Les démarches de prospection naissantes sont à cet égard positives mais elles reposent sur des bases trop fragiles pour donner des résultats tangibles. La prospection constitue nécessairement un investissement, dans la mesure où un publipostage de prospection donne généralement des résultats négatifs, avec des taux de retour très faibles²⁵. Mais les nouveaux donateurs sont susceptibles de devenir, pour une partie d'entre eux, des donateurs réguliers qui vont permettre de rentabiliser l'opération.

Le système décentralisé de collecte du Secours populaire n'est néanmoins pas propice à ce type de démarches d'investissement. La prospection coûte cher et les fédérations, qui assument le coût des publipostages pour leurs donateurs et qui ont une surface financière limitée, se montrent très réticentes. L'association nationale a par conséquent décidé d'assumer seule le coût de certaines démarches récentes de prospection, d'une ampleur forcément limitée et avec des résultats peu concluants. Le Secours populaire paie en la matière son refus d'échange de fichiers qui l'oblige à recourir à des fichiers commerciaux et à se tourner ainsi vers des foyers qui ne sont pas nécessairement prêts à donner à une association caritative. Il n'est pas non plus évident pour l'association nationale de découper géographiquement, suivant les fédérations participantes, les fichiers loués ou mis gracieusement à sa disposition.

Pour accroître le recours à la prospection, plusieurs idées déjà avancées n'ont pas été retenues. Il serait ainsi envisageable de laisser à l'association nationale l'usage du fichier des nouveaux donateurs ainsi recrutés jusqu'à amortissement des coûts de prospection assumés par elle, l'usage du fichier étant ensuite « restitué » aux fédérations. Il serait également possible d'imaginer une mutualisation de la perte financière liée aux prospections dans un fonds d'investissement alimenté par les fédérations, mais celles-ci risqueraient de se montrer réticentes à un système reposant sur la solidarité entre elles. Plus prosaïquement, il serait utile de renforcer les messages sur la prospection dans la formation sur les ressources financières destinée aux responsables locaux.

²⁵ Sur les expériences récentes au Secours populaire, entre 0,2 et 0,4%, à comparer aux 9% de retours des appels de fidélisation de la campagne vacances en 2002 et 2003 et 12,5% de la campagne pauvreté-précarité de 2003.

Afin d'enrichir le fichier, le complément naturel à la prospection tient à la visibilité médiatique, que le Secours populaire s'efforce de développer notamment en obtenant des espaces publicitaires gratuits, dans une mesure forcément limitée. Les urgences constituent également un vecteur de renouvellement du fichier, même si les donateurs pour les urgences sont difficiles à fidéliser. Pour les dons résultant de la publicité et d'urgences, l'une des difficultés réside également dans la nature décentralisée du mouvement, l'association nationale n'ayant pas décidé d'indiquer ses seules coordonnées bancaires : les messages invitent souvent à donner « au Secours populaire le plus proche de chez vous », ce qui oblige le donateur potentiel à effectuer une recherche et constitue donc certainement un frein à ce type de dons qui requièrent souvent une grande spontanéité.

3.3.3 Une approche qui reste éclatée entre plusieurs services de l'association nationale

3.3.3.1 L'insuffisante intégration des campagnes ordinaires et d'urgences

Les appels à la générosité du public lors d'urgences constituent traditionnellement une source importante de rentrées financières et de renouvellement du fichier. Ils sont demeurés de la responsabilité de la direction de la communication, pour des raisons plus historiques que logiques. Mais lorsqu'une urgence survient, une petite équipe se met généralement en place, regroupant des salariés appartenant à plusieurs services (communication, collecte, France ou monde selon la zone concernée). Les productions réalisées dans ces occasions (affiches notamment) sont le résultat d'un travail entièrement interne et sont souvent d'excellente qualité.

Néanmoins, les responsabilités restent assez mal identifiées entre services, malgré une note établie en 2002 visant à préciser la procédure applicable en cas d'urgence, et des problèmes d'articulation ont pu apparaître à diverses reprises. A la différence des publipostages « réguliers », les sollicitations liées aux urgences ne font par ailleurs pas l'objet d'une analyse très précise des retours financiers.

Enfin, cette séparation entre collecte et urgences conduit à négliger dans l'enregistrement des donateurs la traçabilité de leurs motivations, les bonnes pratiques du service de collecte ne s'appliquant pas aux dons recueillis en urgence. Dans ces conditions, les démarches de prospection ciblées ne peuvent que trop difficilement être engagées, malgré des initiatives ponctuelles intéressantes (enveloppes T chez Carrefour par exemple).

3.3.3.2 Des liens insuffisants entre politiques de collecte et de développement du fichier

La volonté de régénérer le fichier du Secours populaire était une des motivations ayant conduit à la création de la direction de la collecte. Néanmoins les deux démarches d'amélioration de la politique de collecte et de développement du fichier restent sous des responsabilités distinctes puisque le fichier est rattaché à la direction administrative et financière. Ce rattachement est justifié par le caractère transversal du fichier ainsi que par la volonté de l'inclure à terme dans une logique d'animation du réseau, suivant une démarche comparable à celle des animateurs de gestion. Mais cette organisation n'a pas permis de

diffuser suffisamment au sein du mouvement la perception du fichier comme un outil de développement des ressources financières.

Par ailleurs, la direction de la collecte ne dispose pas des outils d'extraction du fichier adaptés à ses besoins, notamment pour mieux connaître les profils des donateurs (âge, catégorie socio-professionnelle, volume et fréquence des dons) et pour le cas échéant affiner les appels aux dons. Significativement, l'agence de communication du Secours populaire propose de faire réaliser par un prestataire ce type d'étude. L'incapacité du mouvement à le réaliser en interne tient à la complexité d'exploitation du fichier et surtout à l'hétérogénéité de son alimentation, de nombreuses rubriques d'information sur les donateurs n'étant pas renseignées.

Le Secours populaire procède par ailleurs, conformément à ses statuts, à un envoi annuel de la carte de donateur à l'ensemble de ses membres/donateurs. La carte est en général accompagnée d'un bilan de l'action menée par le mouvement et d'un appel aux dons. Le coût et la rentabilité de cette opération ne sont pas identifiés à part entière. Cet envoi n'est actuellement pas réellement conçu comme une démarche de collecte financière ou d'amélioration du fichier, notamment parce que les fédérations qui sont chargées de la distribution de la carte n'y procèdent *de facto* que de manière partielle ou sélective, du fait de l'inadaptation du fichier.

Tableau 16 : évolution du nombre de cartes envoyées aux donateurs

	2001	2002	2003	2004
Nombre de cartes de membre du Secours populaire envoyées	771 742	746 572	710 216	794 401

Source : service du fichier

3.4 Le respect de la volonté des donateurs est globalement assuré

L'une des obligations importantes pesant sur les organismes faisant appel à la générosité du public tient au respect de la volonté exprimée par leurs donateurs quant à l'utilisation des sommes versées. Il convient dès lors de vérifier d'une part si les sollicitations des donateurs annoncent bien les activités ensuite réalisées par l'association, et d'autre part si les dons effectués font l'objet d'une affectation conforme aux vœux des donateurs et d'un traitement sécurisé.

3.4.1 Des messages correspondant aux activités de l'association

L'examen des messages d'appel aux dons élaborés entre 2000 et 2004 montre qu'ils sont tout à fait adaptés et conformes aux activités du mouvement. Les donateurs sont généralement informés à la fois des actions qui seront réalisées avec les sommes versées et de celles qui l'ont été l'année précédente. Suivant une logique de marketing souvent efficace, les messages proposent de plus en plus fréquemment des grilles indicatives de sommes à verser, pour guider le donateur, tout en lui indiquant le type d'usage concret qui peut en être fait (par exemple 45 € pour une journée de vacances pour un enfant, 60 € pour un an d'assurance habitation, etc.).

La qualité des messages apparaît croissante au fil des années, à la fois sur la forme et sur le fond. Le Secours populaire a peu recours, et de moins en moins, à des messages très

personnalisés et un peu culpabilisants. Les messages apparaissent néanmoins légèrement répétitifs, phénomène compréhensible dans la mesure où les campagnes reviennent à l'identique chaque année. Ces messages donnent parfois le sentiment de s'adresser à des personnes qui ne connaissent pas bien le Secours populaire et ses actions alors même qu'ils sont en fait destinés pour la plupart à des donateurs anciens.

L'information donnée aux donateurs sur la réalité du Secours populaire, généralement exacte et adaptée, est néanmoins parfois quelque peu biaisée. La référence permanente aux « 72 000 bénévoles » du Secours populaire, qui sont par exemple présentés comme se transformant tous en Pères Noël Verts à la fin de l'année, est ainsi assez éloignée de la réalité. De même, lors d'un appel de 2003, un graphique intitulé « que deviennent vos dons ? » amalgame de manière quelque peu abusive dons financiers et dons matériels (valorisés monétairement) en indiquant que 93% du total des dons est destiné aux opérations de solidarité (en assimilant implicitement celles-ci aux missions sociales qui incluent le développement de l'Union) contre 2% aux frais de gestion de l'association.

En petits caractères, les messages d'appel aux dons comportent la mention légale de la loi Informatique et libertés. Ils précisent depuis 2001 que le Secours populaire est le seul destinataire des informations transmises. Ils indiquent également que « si les fonds collectés sont supérieurs aux besoins, le Secours populaire se réserve le droit de les affecter à des missions qu'il jugera prioritaires ». Cette dernière formulation, trop générale, ne semble pas totalement en ligne avec la solution adoptée en fait dans ces cas de figure, qui consiste à affecter les sommes excédentaires à des actions de même nature, pratique respectée par le Secours populaire en particulier concernant les fonds dédiés.

3.4.2 Un enregistrement des dons conforme à leur objet

3.4.2.1 Sécurité du traitement des dons et du choix de leur affectation

La réception et le traitement des dons sont principalement opérés au niveau décentralisé par les fédérations, à l'exception des dons reçus directement par l'association nationale. Les observations réalisées localement par la mission (dans quatre fédérations : Gard, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis, EDF-GDF) indiquent que les procédures (ouverture des enveloppes, saisie des données) reposent largement sur la confiance accordée à des individus, bénévoles ou salariés, la faiblesse des effectifs ne permettant pas toujours de réaliser l'ensemble des procédures en binôme. Néanmoins, le fait que la quasi-totalité des dons parviennent au Secours populaire sous forme de chèque constitue une garantie importante. En outre, les responsables locaux estiment être en mesure de déceler rapidement toute dérive par la connaissance amicale qu'ils ont de chacun des intervenants et ils tendent à mettre en place des procédures renforcées pour l'encaissement des sommes en espèces (caisses des vestiaires ou des libre-service sociaux par exemple). La succession de plusieurs procédures (enregistrement des dons dans Cotiletdons, encaissement des chèques, enregistrement comptable, suivi des rentrées financières) souvent réalisées par des personnes différentes offre également une garantie. Enfin, les trésoriers opèrent des rapprochements bancaires visant à s'assurer que les dons enregistrés dans Cotiletdons se retrouvent bien sur le compte de la fédération. Cependant, le commissaire aux comptes rappelle encore trop souvent, à l'issue de ces visites de contrôle, la nécessité de sécuriser la pratique des encaissements.

Les fédérations opèrent par ailleurs la saisie des dons reçus par les comités locaux, en se basant sur des formulaires de transmission précisant le montant et l'affectation à retenir. Un modèle de formulaire établi par l'association nationale existe, mais il n'est pas systématiquement utilisé²⁶. La mission a constaté que certaines fédérations exerçaient un réel rôle de contrôle interne en obtenant la transmission de la part des comités, des copies des chèques et des coupons accompagnant les dons. Cette pratique n'est toutefois pas généralisée.

Une des garanties de bonne affectation fréquemment avancée consiste à relever que le donateur reçoit avec son reçu fiscal une lettre de remerciements adaptée au don qu'il a effectué. L'association nationale comme les fédérations disposent en effet de lettres de remerciements préenregistrées qui correspondent à la campagne choisie par le donateur. Mais le lien entre les deux n'est automatique qu'au niveau national et dans les fédérations ce système, malgré son intérêt pratique, ne constitue aucunement une garantie contre d'éventuelles pratiques de modification de l'affectation : en effet, le choix de l'affectation du don se matérialise dans Cotiletdons par la saisie d'un critère propre qui est déconnecté de celui correspondant au choix de la lettre de remerciements.

Enfin, on peut signaler deux zones de fragilité dans la procédure d'édition des reçus fiscaux. L'une tient à la possibilité d'enregistrer un don dans Cotiletdons, d'éditer le reçu fiscal correspondant (un délai de 24h entre ces deux opérations est néanmoins nécessaire) puis d'annuler le don tout en utilisant le reçu fiscal. Dans les fédérations contrôlées, la mission s'est assurée que les annulations opérées étaient peu nombreuses et parfaitement explicables, le plus souvent du fait d'erreurs de saisie (dons enregistrés deux fois, dons mal affectés, etc.). Elle a également pris note du fait que les reçus édités par erreur avaient été détruits, sans toutefois que la trace de cette destruction ait été conservée. La seconde zone de risque est liée à l'existence dans Cotiletdons d'un code spécifique pour les recettes d'initiatives, par exemple pour les ventes de produits de dons matériels. Alors que l'association nationale considère qu'il n'y a pas lieu d'enregistrer ces opérations comme un don, certaines fédérations ont néanmoins adopté cette pratique en s'engageant à ne pas éditer de reçu fiscal étant donné qu'il ne s'agit pas de dons. Dans les fédérations contrôlées procédant ainsi, la mission s'est assurée du respect de cet engagement, tout en ayant relevé un certain nombre d'erreurs.

En dépit de ces réserves et de ces zones de risque identifiées, la mission n'a pas observé de pratiques conduisant à mettre en doute la sincérité des opérations d'enregistrement des dons et de leur affectation dans les fédérations contrôlées.

3.4.2.2 *Respect de l'affectation des dons dans leur utilisation*

Les dons font donc l'objet d'un codage spécifiant leur affectation lors de leur enregistrement dans le logiciel Cotiletdons, codage ensuite repris dans le circuit comptable. Au niveau national, le lien entre les deux est opéré automatiquement, un transfert de données par disquette permettant de faire la correspondance entre les codes. Au niveau local, l'imputation est réalisée « manuellement », les méthodes et les procédures variant selon les fédérations. Chaque campagne se voit ainsi dotée des sommes qui lui sont destinées.

Afin de financer les charges indirectes générées par son activité et ses projets, le Secours populaire a recours à des systèmes différenciés selon le niveau. L'association nationale, eu égard au nombre de projets financés, en particulier à l'international, a opté pour un système de

²⁶ Il conviendrait en outre que ces formulaires comportent un numéro d'ordre afin d'éviter tout risque de perte.

prélèvement « à la source » opéré sur chacun des dons qui lui parvient directement. Le taux de ce prélèvement est passé de 12% à 20% en 2002, augmentation liée à la nécessité pour l'association nationale de couvrir ses charges indirectes. Il convient de relever que ce prélèvement ne couvre pas les charges de fonctionnement directement induites par le projet (par exemple salaires et frais de gestion du service monde, le plus souvent concerné), qui sont elles imputées sur les 80% de dons subsistant et sur les autres recettes concernées. Au niveau local, les fédérations ont pour instruction de « déverser » l'intégralité de leurs charges indirectes sur les différentes campagnes, selon des clés de répartition fixées par les instances locales. Ainsi, les dons affectés à chacune des campagnes financent les charges indirectes correspondantes.

Les projets dotés de finances affectées font l'objet de fonds dédiés, en particulier pour l'activité internationale. L'évolution de chacun de ces fonds est suivie d'année en année dans les comptes certifiés. Lorsque ces projets sont achevés, le solde est, sur décision du conseil d'administration, affecté à des projets de nature semblable. Même si, dans de rares cas, les choix de ré-affectations sont quelque peu discutables²⁷, les pratiques observées sur la période considérée montrent à la fois que la volonté des donateurs est respectée et que le conseil d'administration joue son rôle. Au niveau local, ces obligations sont également globalement respectées²⁸.

Le respect du choix des affectations est également observé s'agissant des legs. En la matière, la problématique relève moins de la thématique ou de la campagne à doter, les legs étant rarement assortis de ce type de précisions, que de celle de l'entité du Secours populaire destinataire du legs. En effet, les personnes désireuses de léguer leurs biens au Secours populaire souhaitent parfois les attribuer aux structures locales, comité ou fédération, notamment parce qu'elles connaissent leur action. La règle inscrite à l'article 15 de ses statuts, est que les legs ne peuvent être reçus que par l'association nationale, seule reconnue d'utilité publique, qui en assure le traitement. Le produit de ces legs est ensuite reversé à l'entité du Secours populaire qui a été expressément désignée par la personne décédée, après déduction de 12% destinés à couvrir les frais de traitement. En l'absence de toute précision dans le testament, l'association nationale conserve le bénéfice du legs. Cette solution offre l'avantage d'inciter les fédérations à se montrer actives dans la recherche des legs, en complément des efforts de prospection de l'association nationale.

²⁷ Le commissaire aux comptes a ainsi formulé des remarques lors de certaines réunions du Conseil d'administration, par exemple sur l'affectation d'excédents pour des urgences en Algérie et en Irak au profit du fonctionnement du réseau euro-méditerranéen. On peut également s'interroger sur le transfert du solde « inondations Italie » au profit du fonds « Tchétchénie Urgence ».

²⁸ Le commissaire aux comptes a également exprimé des réserves dans certains cas, par exemple pour la fédération des Alpes-Maritimes sur le non-report sur l'exercice suivant des sommes collectées en 2002 pour l'urgence France et la Palestine et non-utilisées.

Quatrième partie - Les activités sont essentiellement tournées vers la réponse à l'urgence sociale en France

Le Secours populaire revendique un positionnement de « généraliste de la solidarité », qui correspond d'ailleurs à ses statuts, qui lui fixent un objet très large : dès sa fondation en effet, l'association affichait « un but unique : pratiquer la solidarité », en se proposant à cette fin « de soutenir dans l'esprit de la déclaration universelle des Droits de l'Homme, au plan matériel, sanitaire, médical, moral et juridique, les personnes et leurs familles victimes de l'arbitraire, de l'injustice sociale, des calamités naturelles, de la misère, de la faim, du sous développement, des conflits armés ».

L'analyse des missions sociales exercées par le Secours populaire fait effectivement ressortir une diversité, thématique et géographique, des actions engagées. L'essentiel des moyens se concentre toutefois sur le territoire français, et concerne avant tout une aide d'urgence aux plus défavorisés, centrée sur la distribution alimentaire.

Les missions de solidarité en France et dans le monde occupaient en 2002 les trois quarts des dépenses des structures décentralisées, le reste allant aux dépenses liées à la vie de l'association (22%) et aux charges indirectes non affectées (3%). La répartition était un peu différente pour l'association nationale, qui ne consacrait que 36% de ses dépenses à la solidarité, le reste allant aux postes « développement de l'Union » et « animation du réseau et fonctionnement ».

Tableau 17 : répartition des dépenses du Secours populaire français par activité en 2002
(en milliers d'euros)

Structures décentralisées											
	JOV ²⁹	Vacances	PNV ³⁰	PP ³¹	Urgences	Divers	Monde	Sous total solidarité	Vie de l'assoc ^o	Charges indirectes	TOTAL
	1 762	4 702	2 765	14 017	3 011	2 514	2 199	30 971	9 314	1 454	41 740
	4%	11%	7%	34%	7%	6%	5%	74%	22%	3%	100%
Association Nationale											
	JOV	Vacances	PNV	PP	Urgences	Divers	Monde	Sous total solidarité	Dévelop ^t de l'Union	Anima ^o et fonct ^t	TOTAL
	259	557	138	759	1 540		1 951	5 203	7 492	464	13 159
	2%	4%	1%	6%	12%	0%	15%	40%	57%	4%	100%

Source : service du contrôle de gestion et service des animateurs de gestion

Au sein de ces actions de solidarité, les tableaux récapitulants les dépenses de l'association par campagne de solidarité font ressortir une forte concentration des dépenses sur les actions de solidarité en France : ainsi en 2002, sur un total de 31 millions d'euros engagés par les

²⁹ Journée des oubliés des vacances

³⁰ Pères Noël verts

³¹ Pauvreté précarité

structures décentralisées pour la solidarité, 93% concernaient les campagnes France. La campagne « Pauvreté précarité » représentait près de la moitié de cette activité France, le reste allant essentiellement à l'activité vacances dans son ensemble (22% des dépenses), à l'aide d'urgence et à l'action « Pères Noël Verts » (10% chacune).

Là encore, la structuration des dépenses de l'association nationale diffère, notamment en raison de la place de la solidarité dans le monde (37%) et des actions d'urgence (30%), activités fortement centralisées.

Au sein des structures décentralisées, cette répartition des dépenses entre les différents types d'action peut varier considérablement d'une fédération à l'autre.

4.1 Largement décentralisées, les activités de solidarité en France restent ciblées sur l'aide alimentaire et vestimentaire

L'essentiel de l'activité de solidarité du Secours populaire français a lieu en France, où l'association a aidé en 2002 environ 280 000 familles et 100 000 personnes seules, soit un total de près d'un million de personnes auxquelles elle apporte un soutien annuellement.

Ce soutien repose principalement sur les activités traditionnelles du Secours populaire, la fourniture d'aide alimentaire et vestimentaire. Ainsi en moyenne, 35 à 40% des personnes aidées reçoivent ce type d'aide. Mais l'association cherche à développer d'autres dimensions de la lutte contre l'exclusion : ainsi les actions d'aide pour l'accès au logement, à la santé ou à la culture et l'insertion sociale et professionnelle ont concerné chacune environ 5% des bénéficiaires.

4.1.1 Des activités largement décentralisées, en voie de structuration par l'association nationale

4.1.1.1 Le rôle moteur des comités locaux et des fédérations départementales

Les actions de solidarité du Secours populaire reposent avant tout sur son réseau d'antennes, de comités locaux et de fédérations départementales, qui doivent lui permettre d'agir avec efficacité, sur l'ensemble du territoire, au plus proche des bénéficiaires mais également des bénévoles qui constituent son ossature.

Ce sont donc les bénévoles des comités et des fédérations, encadrés par quelques salariés, qui nourrissent au quotidien les activités d'accueil et d'aide aux personnes en difficulté. La mission a pu constater sur le terrain la réalité de cet engagement.

La structure de base de l'accueil du public, que ce soit au sein des comités ou parfois au siège des fédérations elles-mêmes, est la permanence d'accueil et de solidarité (PAS). Près de 1300 de ces structures doivent offrir sur l'ensemble du territoire « un lieu d'échange », où les bénévoles (environ 4000) accueillent, orientent, informent et répondent aux urgences des personnes en difficulté. Les permanences visitées par la mission offrent des conditions d'accueil variables mais permettent l'accueil du public et la réalisation d'entretiens individualisés dans de bonnes conditions de confidentialité.

L'association revendique une action à « double détente », alliant la possibilité de répondre à l'urgence par une aide matérielle grâce à un colis alimentaire, une aide vestimentaire, financière, une nuit d'hôtel, le paiement d'une dette de loyer, d'électricité, d'eau, de cantine scolaire, au souci de favoriser la résolution à plus long terme des problèmes rencontrés, en responsabilisant chacun afin d'en faire un « acteur de la solidarité » et d'éviter le risque de l'assistanat. L'association tient toutefois à souligner que le rôle des bénévoles ne doit pas se confondre avec celui des travailleurs sociaux : il leur revient au contraire de s'assurer que les personnes en difficulté ont bien accès à l'ensemble de leurs droits, de les aider à entrer en contact avec les administrations ou services compétents, et enfin de les orienter vers des organismes spécialisés.

4.1.1.2 Le rôle de tête de réseau de l'association nationale

Outre ses fonctions de tête de réseau nationale (participation aux différentes instances et groupes de travail avec l'Etat et les autres associations – Comité national de lutte contre les exclusions, Commission nationale consultative des droits de l'homme...) l'association nationale assure un rôle d'animation et d'appui en direction des comités et des fédérations. Cette fonction, assurée essentiellement par la direction de la solidarité « France », regroupe quatre types d'intervention distinctes :

- une fonction d'animation des activités, confiée à une commission regroupant environ 25 membres, issues des instances nationales et départementales, qui se réunissent tous les mois pour définir les orientations du mouvement, aider à leur mise en œuvre, suivre et évaluer leur réalisation. Cette commission se double de groupes spécialisés (vacances, permanences, urgence, culture,...), dont les productions formalisées restent rares;
- une fonction d'information en interne, afin de permettre aux salariés et aux bénévoles de mieux connaître l'action de l'ensemble du réseau et de suivre les évolutions juridiques et sociales. Elle repose sur l'organisation de réunions d'information thématiques, la diffusion d'un journal interne hebdomadaire (« Les nouvelles du Secours »), et la réalisation de bulletins juridiques. La fréquence de publication de ce dernier a décliné au cours des dernières années (de 7 numéros en 2001 à seulement 3 en 2003), et l'association en a confié en 2004 la responsabilité à un nouveau secrétaire national afin de le relancer. ;
- une fonction d'appui, regroupant un service « assurances », qui prend en charge un contrat national permettant de couvrir la responsabilité civile des bénévoles et des salariés du mouvement, et enfin un service vacances qui offre une aide logistique à l'organisation des vacances et coordonne la recherche de partenariats et de structures d'accueil. De même, un agent est en charge des aides aux demandes de subventions et un autre du soutien juridique. Par ailleurs, l'appui est assuré, dans le domaine comptable, par l'équipe des animateurs de gestion ;
- une action de formation interne a été créée en 1998 sous le vocable d'un « Institut de formation » rattaché à la direction des relations sociales. Son objectif est double : offrir une formation en direct aux bénévoles et aux salariés de l'association (soit un public cible estimé entre 15 et 17 000 personnes), mais également assurer la formation de formateurs internes (environ 20 bénévoles en région) capables d'offrir des prestations de formation décentralisées. Les principaux thèmes de formation sont les suivants : « connaissance de base du Secours populaire », « rôle et mission des permanences d'accueil », « conception

et conduite des initiatives et projets de solidarité », « comptabilité et gestion ». L'institut a accueilli en 2002 1818 stagiaires lors de 335 journées de formation. Son budget, d'environ 300 000 euros, est alimenté en partie par une participation des personnes formées (50 euros par jour en 2004).

Le développement de ces fonctions d'animation et d'appui au cours des dernières années a permis d'améliorer la structuration de l'action des structures décentralisées, et d'améliorer la cohérence de l'action du mouvement sur l'ensemble du territoire. Elle reste toutefois embryonnaire et devra être renforcée, par l'amélioration des outils mais également par un souci accru de leur appropriation par tous, bénévoles et salariés, au sein des fédérations et des comités. Au-delà des échanges liés aux questions institutionnelles (instances) ou financières (cotisation), l'association nationale n'apparaît pas encore systématiquement comme un centre de ressources auquel faire appel en cas de difficulté, certaines fédérations conservant l'habitude de recours à des prestataires externes pour résoudre leurs éventuelles difficultés.

4.1.1.3 L'amélioration progressive du suivi et du contrôle de l'activité par le national

Au-delà de son rôle de tête de réseau, en charge de l'animation et de l'appui aux structures locales, l'association nationale a engagé depuis quelques années une démarche de structuration de l'activité des structures décentralisées, et d'amélioration du suivi et de l'évaluation des actions des fédérations et comités. Elle s'appuie pour cela sur différents outils, dont la mise en place graduelle lui permet d'améliorer la connaissance et le contrôle de l'action de l'ensemble du mouvement.

Ce suivi passe particulièrement par l'édition par l'association nationale de questionnaires spécifiques, devant permettre de connaître de façon relativement détaillée (nombre et caractéristiques des bénéficiaires, description et fréquence des actions, ressources humaines, matérielles et financières mobilisées), pour chaque campagne, l'action du Secours. Ces questionnaires, transmis en fin d'année à chaque fédération, doivent faire l'objet d'un renseignement par tous les comités, avant consolidation et validation au niveau départemental, en charge de la transmission au national. L'effort louable que représente ce système de suivi se heurte toutefois jusqu'à présent à certaines difficultés, qui tiennent en partie au niveau de détail et au manque de stabilité des questionnaires, que les comités ne sont pas toujours en mesure de renseigner, mais également à certaines réticences des structures locales devant une démarche qui peut être perçue comme bureaucratique de la part de l'association nationale. La même procédure et des difficultés similaires se retrouvent à propos du « bilan de la solidarité matérielle » que doivent remonter annuellement comités et fédérations. La connaissance de l'activité de l'ensemble du mouvement reste donc encore imparfaite. Elle devrait être renforcée dans les années à venir par le développement et l'amélioration des systèmes d'information. L'informatisation de l'ensemble des fédérations et le développement de l'usage de l'intranet devraient à ce titre être encouragés par la direction nationale.

L'association nationale a également cherché à développer en amont sa connaissance des activités des fédérations, tout en consolidant son information financière, en instaurant à compter de l'année 2002 une procédure de budget prévisionnel consolidé, chaque fédération devant établir son budget prévisionnel propre et le budget prévisionnel consolidé de son département, détaillés par campagnes. Ceci constitue un instrument de pilotage et de suivi (par des remontées régulières de tableaux de bord) utile tant pour chaque fédération que pour la direction nationale.

L'élément essentiel du suivi financier et de gestion repose désormais sur l'équipe d'animation de gestion, dont la création et la structuration progressive, à compter de l'année 2000, avaient pour objectif d'harmoniser les pratiques de gestion entre les fédérations, de conforter la consolidation comptable, et enfin d'assurer et de superviser la gestion comptable des fédérations. Cette équipe, composée aujourd'hui de cinq coordinateurs régionaux et d'un coordonnateur national, assure avant tout un appui à la réalisation des opérations comptables des fédérations. Cette assistance technique, assurée tant au siège que sur place. (en moyenne dans la moitié des fédérations), permet essentiellement d'assurer la sécurisation des comptabilités départementales et surtout la consolidation, tant au niveau des fédérations que de l'Union. Les animateurs de gestion réalisent également un certain nombre de documents destinés aux trésoriers et comptables locaux³², et assurent des sessions de formation appréciées des interlocuteurs rencontrés par la mission (14 sessions en 2003, soit 18 journées de formation, suivies par 60 à 70 personnes par an).

Initialement destinée avant tout à de l'appui technique, l'activité de ces animateurs de gestion s'oriente progressivement vers de l'appui à la gestion : les demandes adressées au service, à l'origine essentiellement le fait des équipes comptables, sont désormais issues majoritairement des équipes de direction (nationales ou fédérales), dans un souci de pilotage et de suivi de l'activité. Il n'est toutefois pas, à l'heure actuelle, positionné comme un réel service de contrôle de gestion. On peut noter que le service assure également, de façon expérimentale (projet pilote sur cinq fédérations de l'Est de la France), une mission de soutien organisationnel aux fédérations.

Enfin, l'association nationale cherche aujourd'hui à développer une structuration qualitative des activités des associations locales, afin d'homogénéiser les pratiques et les structures au sein du mouvement. Si le Secours populaire se refuse à encadrer l'action des comités locaux et de leurs bénévoles par des normes à caractère véritablement contraignants, il tente progressivement de structurer les différentes activités par la mise en place de « labels » de qualité, accompagnés de formations à destination des salariés et des bénévoles en charge de ces actions (formations relatives au rôle des PAS, réflexion en cours sur des normes qualités relatives à la distribution de colis alimentaires).

4.1.2 Un «cœur de métier»: la réponse à l'urgence par la distribution alimentaire et vestimentaire

4.1.2.1 L'aide alimentaire : distribution de colis et libre services de la solidarité

Le Secours populaire est agréé par l'Etat pour recevoir des produits alimentaires en provenance des surplus de l'Union Européenne et du ministère de l'agriculture. Ces surplus sont complétés par des produits collectés en propre, notamment auprès de grandes surfaces, et également par des achats par les structures du Secours populaire.

En 2003, l'association a bénéficié au total de près de 24 000 tonnes de produits transformés et distribués par les 96 fédérations locales et leurs comités. Près de la moitié de cette quantité est issue des surplus communautaires, le reste provenant pour parts à peu près égales des autres

³² Notamment un « Guide pour la gestion financière », qui est apparu à la mission comme un outil de qualité, même si son appropriation par les responsables locaux de l'association reste à améliorer.

sources de collecte et des achats. Le montant estimé de la collecte alimentaire en 2002 était de 43 millions d'euros.

L'association estime avoir distribué par ce biais l'équivalent de 60 millions de repas, pour un peu moins d'un million de bénéficiaires, chiffre en augmentation de plus de 22% par rapport à l'année précédente.

Il est apparu que la pratique de distribution de l'aide alimentaire pouvait varier considérablement, non seulement entre départements, mais également entre comités d'un même département, et même, au sein d'un comité, d'un bénévole à l'autre. Les orientations qui guident l'accueil et les principes régissant la distribution alimentaire (refus de l'assistantat et notamment de l'aide inconditionnelle et permanente) apparaissent insuffisamment formalisés, conduisant l'association à apporter des réponses très diverses à des situations sociales équivalentes. S'il peut apparaître inadéquat de fixer des normes strictes de distribution, basées sur un barème national uniforme, qui ne permettraient pas de prendre en compte la diversité des situations rencontrées par les personnes accueillies, il semble aujourd'hui nécessaire que des principes de base soient édictés au niveau national, après concertation avec les responsables locaux de la distribution, permettant d'éclairer les pratiques actuelles et de définir les orientations souhaitables. Les projets en cours de définition d'un « label qualité » pourraient servir de support à ce travail.

Face aux limites du mode de distribution « classique » de l'aide l'alimentaire (distribution de colis après entretien individuel), l'association a développé de nouveaux modes d'intervention, en cherchant à mieux répondre à la diversité des besoins des personnes tout en respectant leur dignité. Depuis 1994, le Secours populaire a ainsi développé la pratique des « libres-services de la solidarité », dans lesquels les produits proposés (essentiellement des produits alimentaires et d'hygiène, mais parfois également des produits culturels et de loisirs) sont adaptés aux nécessités des personnes en difficulté tout en favorisant la participation des bénéficiaires et leur capacité à gérer un budget propre. A l'inverse des « libres services sociaux », le type d'achat et les quantités ne sont pas encadrées, mais un prix fixe est déterminé pour chaque article. L'association développe également des libres-services spécifiques, « libres-services de Noël » qui offrent chaque année une grande variété de produits typiques, et « libres-services rentrée des classes » où sont proposées des fournitures adaptées aux besoins des élèves.

Enfin, elle a lancé en 2003 une initiative intéressante d'amélioration de la qualité de l'aide alimentaire distribuée, dans le cadre du Plan national nutrition et santé, reposant sur trois volets : « l'optimisation des paniers alimentaires », des programmes de formation nutritionnelle des bénévoles et une information des bénéficiaires de l'aide.

4.1.2.2 Le réseau des centrales de collectage

La collecte et la distribution à grande échelle de ces produits ont nécessité la mise en place de capacités d'approvisionnement et de stockage appropriées. Au delà des locaux propres des comités, jouxtant les lieux de distribution, l'association a choisi de développer depuis 1995 un réseau de centrales de collectage, à l'échelon régional ou départemental. Elles doivent permettre d'assurer une capacité de réaction face à l'urgence, une couverture des besoins dans le temps tout en garantissant la qualité des produits, et enfin d'offrir sur l'ensemble du territoire une capacité de redistribution à l'ensemble des comités. Le réseau compte aujourd'hui 16 centrales réparties dans douze régions métropolitaines, qui fournissent

essentiellement les comités mais également certaines associations collaborant localement aux actions de lutte contre la grande pauvreté, à qui sont facturés les coûts de transport et de stockage des produits. La mission a visité trois centrales, dans le Gard, en Seine-Saint-Denis et dans l'Essonne. Si leurs niveaux d'activité et de professionnalisation sont apparus variables, la sécurité des procédures de gestion des produits a paru assurée dans l'ensemble des sites visités.

L'association a pour ambition l'installation d'une centrale de collectage par région métropolitaine. Elle a également mis en chantier un projet de plate-forme logistique nationale, qui serait localisée en Ile-de-France. Outre le stockage des grandes quantités (notamment des achats mutualisés au niveau national) et des dons des entreprises nationales, elle aurait pour vocation de coordonner l'activité des centrales en centralisant les besoins de toutes les structures locales, et de jouer un rôle de conseil en logistique. Elle pourrait également être mobilisée pour répondre à l'urgence en cas de catastrophes de grande ampleur. L'objectif de l'association est de rendre cette plate-forme logistique opérationnelle dans le courant de l'année 2006.

Si l'existence de ce réseau de centrales de stockage répond sans doute aujourd'hui à un besoin réel de l'association, il apparaît nécessaire dès aujourd'hui de prévenir le risque probable de désengagement de l'Union européenne de la distribution des surplus alimentaires. La planification des capacités de stockage de l'association se doit donc d'anticiper ce risque sans attendre, tout en cherchant à développer les sources de collecte alternatives, afin d'éviter le risque non négligeable d'une surcapacité coûteuse à moyen terme.

L'activité des centrales fait l'objet d'un encadrement croissant de la part du niveau national, afin de sécuriser et d'homogénéiser les pratiques. Deux outils ont en particulier été mis en place dans ce but : des conventions annuelles sont conclues entre l'Union nationale et chaque centrale de collectage, conventions reprenant les dispositions fixées par la communauté européenne et notamment les critères d'attribution aux bénéficiaires. Un plan général de comptabilité a été mis en place, accompagné d'un logiciel de gestion (CIEL) commun à toutes les centrales, afin de sécuriser le suivi de la comptabilité matières ; la formation de ses utilisateurs est en cours de finalisation.

Le Secours populaire a d'ailleurs été soumis à un audit diligenté par la communauté européenne auprès d'une cinquantaine de sites de collecte, dont les conclusions confirment le respect de ses obligations par l'association et le caractère satisfaisant de la gestion de l'aide collectée.

L'association compte élargir ces modalités de gestion à l'ensemble de l'aide alimentaire, quelle que soit sa provenance.

4.1.2.3 L'aide vestimentaire

Elle fonctionne au niveau des permanences d'accueil sous la forme de « boutiques ». On y trouve toute sorte de vêtements, ainsi que des jouets, de la vaisselle, des couvertures, des draps, du petit mobilier. Les produits collectés font l'objet d'un tri sélectif et d'un nettoyage avant d'être classés pour pouvoir être proposés dans ces lieux de redistribution. Ceux qui sont en mauvais état sont orientés vers des entreprises de recyclage.

En 2003, près de 200 000 familles et 80 000 personnes seules ont bénéficié d'une aide vestimentaire. Le bilan de la solidarité matérielle pour 2002 fait apparaître un montant estimé pour l'habillement de 20,5 millions d'euros, soit plus de 5000 tonnes de vêtements et chaussures collectées.

L'association développe parallèlement diverses initiatives de « braderies » ou « friperies » de vêtements : des vêtements d'enfants, d'adultes, de jeunes, neufs ou en bon état, sont proposés au public en général contre une faible participation.

4.1.2.4 Le soutien aux victimes de catastrophes

Outre la réponse à l'urgence quotidienne des personnes en difficulté, le Secours populaire s'est engagé pour apporter un soutien aux personnes sinistrées à la suite de catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle (inondations) ou accidentelles (explosion de l'usine AZF à Toulouse).

Ces actions, qui ont mobilisé plus de 10% des dépenses de solidarité en France du Secours populaire au cours des trois dernières années, reposent sur les structures existantes de l'association. Les bénévoles apportent ainsi un soutien de première urgence, essentiellement fondé sur la distribution des produits (alimentaire, hygiène, vestimentaire,...) collectés. Elle peut prendre ensuite la forme d'une aide financière aux individus, directe ou sous forme de bons d'achats (mobilier, électroménager), ou aux structures sinistrées (aides à la reconstruction d'équipements de loisirs pour enfants). La volonté de maintenir dans le temps le soutien aux personnes sinistrées a pu donner lieu à des formes nouvelles de mise en œuvre de solidarité, comme le « Solidaribus », qui offre une permanence d'accueil et un libre-service itinérant aux victimes des inondations dans le Gard.

La mission a examiné, au cours de son déplacement à la fédération du Gard, les modalités d'intervention de l'association à la suite des inondations de septembre 2002 dans ce département. Au total, le bilan financier de cette intervention fait apparaître près d'un million d'euros de charges, dont plus de la moitié ont consisté en aides directes aux sinistrés : près de 300 000 euros en 2002, plus de 375 000 euros en 2003. Quelques dossiers ont été examinés. Ces dossiers sont d'autant mieux renseignés que l'expérience de la situation a été capitalisée et que la situation perd de son urgence. Dans la majeure partie des cas, une instruction des demandes avait été menée par les personnes dépêchées sur place et validée par elles, sur un support papier mentionnant notamment l'objet de la demande et les ressources des demandeurs. A l'inverse, plusieurs dossiers faisaient apparaître l'attribution d'une aide financière, sans que la procédure de décision ne soit formalisée, ni la justification de la demande suffisamment motivée.

L'association envisage de structurer ses capacités de réactions à des catastrophes de ce type, en désignant une cellule nationale en charge de coordonner l'action du mouvement en cas d'urgence, et de capitaliser l'expérience acquise par les différentes structures locales.

4.1.3 La volonté d'aller au-delà de l'urgence

La volonté de ne pas se limiter à la réponse à l'urgence, matérielle ou financière, constitue un élément fondamental des principes du Secours populaire, qui poursuit l'objectif de « contribuer au bien être et à l'équilibre physique, social et moral des personnes dans le but

de leur rendre leurs droits et leur citoyenneté. L'accès à la culture, aux sports et aux loisirs doit donc être considéré par tous comme relevant d'un besoin essentiel. »

L'association a donc développé une démarche dépassant les seules préoccupations de l'aide matérielle ou financière d'urgence. Elle conduit également, depuis son origine, diverses initiatives mettant l'accent sur l'accès aux vacances, à la culture et aux loisirs. Elle a enfin cherché à favoriser l'insertion professionnelle des personnes aidées, mais ne souhaite pas se transformer en opérateur direct de l'insertion.

4.1.3.1 D'autres initiatives dans le sens d'une démarche plus large de lutte contre les exclusions

Le Secours populaire souhaite se mobiliser pour lutter contre toutes les formes d'exclusion, et assurer l'accès aux droits fondamentaux, notamment dans les domaines du logement, de la santé et de la justice, dans une approche similaire à celle qui a présidé à l'élaboration de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998. L'association assure à ce titre, dans un certain nombre de départements, la domiciliation des personnes sans domicile fixe, mais souhaite limiter ces actions aux cas de carence des autres acteurs.

L'association insiste fortement sur le thème de l'accès aux droits, puisque l'un de ses points de « doctrine » est le principe de la mise en œuvre énergique des droits sociaux des bénéficiaires et de la subsidiarité de l'intervention du Secours populaire : l'une des missions premières des permanences d'accueil est bien de s'assurer que les bénéficiaires ont bien eu accès à l'ensemble de leurs droits, et de les orienter et les accompagner vers les institutions compétentes pour leur mise en œuvre. Au delà de cette mission générale, des actions plus spécifiques peuvent être mises en place : ainsi 30 fédérations offrent des prestations particulières d'assistance juridique, et l'association développe des partenariats avec les barreaux ou des associations spécialisées (Droits d'urgence à Paris).

Dans le domaine de l'accès et du maintien dans le logement, l'association assure une mission générale d'information et de conseil aux personnes en difficulté. Elle peut également faire office de médiateur vis à vis des bailleurs, des services publics ou de la justice. Localement, les comités et les fédérations fournissent fréquemment des aides financières directes (impayés de loyer, d'eau ou d'électricité). Certaines d'entre elles ont également mis en place des solutions de logement d'urgence : 42 fédérations louent des chambres d'hôtel, 20 ont un accueil de jour. Certaines fédérations louent directement des logements, s'appuyant sur la pratique des baux glissants. En Seine Saint Denis, la mission a pu constater le bon fonctionnement du service du logement temporaire (ALT), avec accompagnement aux démarches et à l'insertion sociale et professionnelle. Conventionné avec la Caisse d'allocations familiales et la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, confié à une bénévoles, aidée d'une animatrice sociale pour l'insertion professionnelle, il offrait en 2003 une capacité moyenne de 35 personnes hébergées par mois dans divers hôtels ou résidences sociales, permettant d'accueillir au total 79 personnes dans l'année. La rotation des personnes accueillies est satisfaisante, 14 seulement étant présentes depuis plus de 6 mois.

L'accès à la santé fait également l'objet d'actions spécifiques, tant pour ce qui concerne l'orientation et l'accompagnement vers les dispositifs d'accès aux soins que la prévention santé. 27 fédérations disposent d'un relais santé au sein de leur permanence d'accueil. Localement, des partenariats peuvent être passés avec les services de l'Etat ou de l'assurance-maladie : à Saint Etienne, pour une action de sensibilisation et la réalisation de bilans de

santé ; à Alès, pour l'inclusion d'actions de formation à la santé dans le cadre d'un atelier d'insertion.

4.1.3.2 *Un accent marqué sur l'accès aux vacances, aux loisirs et à la culture*

Donner la possibilité aux « oubliés des vacances » de partir est l'un des axes d'engagements forts du Secours populaire depuis ses origines, et les campagnes de solidarité relatives aux vacances font partie de l'image de marque de l'association.

L'activité « vacances » doit permettre aux enfants, aux familles défavorisées, mais aussi aux personnes âgées de partir. Elle regroupe quatre types d'initiatives :

- l'accueil d'enfants n'ayant pas la possibilité de partir dans des familles désireuses d'accueillir sur leur lieu de vacances ces enfants ; l'association a ainsi permis à 2872 enfants en 2003 d'être accueillis dans des familles, en France ou à l'étranger pour 400 d'entre eux (en Hollande et en Suisse), pendant une semaine à un mois ;
- les séjours en centres de vacances ont concerné en 2003 environ 5 000 enfants ; cette action repose notamment sur l'appui de comités d'entreprise, aux premiers rangs desquels celui de la SNCF et d'EDF-GDF, avec qui le Secours populaire a passé des conventions nationales ;
- l'association aide également des familles ou des jeunes à partir, par le biais de dispositifs publics comme les bourses de solidarité vacances ou les chèques vacances, qui permettent de cofinancer des séjours de vacances ; environ 10 000 personnes ont ainsi été aidées pour partir en 2003 ;
- enfin, l'association organise également des sorties d'une journée, et notamment la journée des oubliés des vacances : à la fin du mois d'août, le Secours populaire organise sa traditionnelle « Journée des Oubliés des Vacances » pour permettre région par région, l'organisation de journées de découverte, de visite et d'amusement ; en 2003, 40 000 enfants ont ainsi été accompagnés dans diverses activités pendant une journée.

Si l'association a accompli un important travail d'appui aux fédérations et aux bénévoles accompagnant les enfants et les familles, avec notamment l'élaboration de dossiers de qualité à leur destination, cette activité connaît aujourd'hui certaines difficultés. Alors qu'elle attire une part importante des dons destinés à l'association, plusieurs fédérations ont du mal à développer les activités « vacances », souvent par manque de bénévoles mais également dans certains cas car l'offre proposée par l'association ne rencontre pas de demande suffisante. Le Secours populaire doit aujourd'hui repenser le contenu de ses offres de vacances, face à des attentes qui ont évolué.

Autre campagne emblématique de l'association, créée en 1976, les « Pères Noël Verts » ont pour ambition de permettre aux personnes défavorisées de vivre les fêtes de fin d'année comme toutes les autres familles en leur proposant des produits de fête, des décorations de Noël et des cadeaux pour les enfants. L'opération permet, à côté des livres-services de Noël déjà cités, l'organisation de spectacles de fêtes, la distribution de cadeaux autour d'arbres de Noël, ou l'organisation de dîners et de soirées pour les réveillons, permettant aux plus défavorisés de sortir de leur isolement et de partager dans la dignité les fêtes de fin d'année. Cette campagne a représenté en 2002 près de 3 millions d'euros, soit près du dixième des dépenses engagées par l'association pour la solidarité en France.

De manière plus récente, le Secours populaire a mis l'accent dans ses actions sur l'accès à la culture, aux loisirs et au sport. Emblématique de cette orientation, le thème du congrès de

novembre 2003 : « *La culture, ça change ta vie* ». L'accès à la culture est entendu de manière large :

- l'accompagnement des personnes en difficulté dans les musées, au théâtre ou au cinéma, afin de leur permettre de renouer des liens sociaux et de les accompagner dans l'accès à la culture institutionnalisée. Environ 50 000 personnes par an peuvent bénéficier de ces actions, grâce à plus de 100 000 places offertes à l'association par diverses structures partenaires ;
- les actions de lutte contre l'illettrisme, proposées dans le cadre des permanences d'accueil dans une quarantaine de fédérations, viennent en complément d'actions spécifiques d'alphabétisation menées par d'autres organismes spécialisés et ont pour objet d'aider les personnes dans la gestion de leur vie quotidienne. De même, la moitié des fédérations offrent des activités de soutien scolaire, au bénéfice d'environ 3000 enfants ;
- le Secours populaire est également à l'origine d'une initiative originale, visant à donner la parole aux personnes en difficulté : les cahiers « Le dire pour agir ». Lancée au niveau national en 1998, cette opération permet aux personnes accueillies par l'association de réagir et d'exprimer « leurs sentiments et leurs espoirs, leurs rêves et leurs colères ». Ces textes ont également permis la création de pièces de théâtre. Ils peuvent également être utilisés comme « cahiers de doléances », afin d'exprimer par exemple les réactions des bénéficiaires face aux risques de disparition de la distribution des surplus de l'Union européenne ;
- enfin, l'association finance depuis 1997 une « troupe maison », « Les Cœurs de Clowns » du Secours populaire, qui ont pour vocation de se rendre auprès des enfants malades ou des personnes âgées pour les aider à mieux supporter leur hospitalisation. Leurs conditions d'intervention appellent toutefois un cadrage sérieux, à l'inverse de l'orientation prise par la plus récente convention conclue.

4.1.3.3 *Des interrogations sur l'insertion socioprofessionnelle*

Parmi les personnes accueillies dans les permanences du Secours populaire, nombreuses sont celles dont les difficultés sont liées à des difficultés récurrentes d'accès à l'emploi. L'association cherche donc à les accompagner, au delà d'un coup de pouce ponctuel, dans leur démarche d'insertion sociale et professionnelle. Cet accompagnement peut se limiter à une orientation vers des structures spécialisées, ou se faire au sein même de l'association. Le Secours populaire est en effet devenu progressivement un opérateur direct de l'insertion des bénéficiaires, que ce soit au sein de ses fédérations ou par le biais d'ateliers d'insertion.

L'association elle-même est un employeur traditionnel de personnes en contrat aidé. Environ la moitié des fédérations ont recours régulièrement à des contrats emploi-solidarité et contrats emploi-consolidé, accueillant en moyenne près de 350 salariés dans ce statut, pour une durée moyenne d'un an. Les personnes accueillies participent tant aux tâches administratives qu'aux activités de solidarité, et ont accès à des formations complémentaires (informatique, comptabilité,...). Elles peuvent bénéficier d'un accompagnement social dans les domaines du logement, de la santé et de la culture. L'association n'a toutefois pas passé de convention nationale avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle pour ce type de contrats. A l'inverse, elle a fait un large recours au dispositif Nouveaux services – Emplois jeunes, employant encore près de 100 personnes sous ce statut, et a passé dans ce cadre une convention avec les pouvoirs publics.

Mais un certain nombre de fédérations sont allées plus loin dans leur action d'insertion, en créant des ateliers spécifiquement destinés à accueillir des personnes en difficulté afin de les

accompagner vers l'emploi ordinaire, en leur offrant un lieu de socialisation et de formation, doublé d'un accompagnement personnalisé.

Ce type d'activité reste toutefois limité : seules cinq fédérations départementales (Loire, Gard, Hérault, Haute-Vienne, Nord) se sont engagées dans ces actions, gérant au total 13 ateliers d'insertion. Les ateliers visités par la mission dans le Gard reflètent à la fois l'intérêt de la formule pour les bénéficiaires (taux d'accès à un emploi « durable » - contrat à durée indéterminée ou contrat à durée déterminée de plus de six mois – d'environ 50%), et sa bonne articulation avec les activités de l'association (l'un des ateliers a pour support la centrale de collectage de la fédération).

L'engagement de l'association dans ces actions, en tant qu'opérateur direct de l'insertion des personnes en difficulté, apparaît toutefois fragile et demeure une source d'interrogations. A l'image de la fédération du Gard, qui s'interroge sur la poursuite de ces activités en raison de leur lourdeur de gestion, et sur la possibilité de les confier à d'autres acteurs plus spécialisés, l'ensemble du mouvement du Secours populaire s'interroge sur l'opportunité de poursuivre une action directe d'insertion par le biais de tels chantiers. Outre le risque financier et la lourdeur de gestion d'activités encadrées par les pouvoirs publics, l'association ne se considère pas comme un « professionnel » de l'insertion, et reste relativement réticente face à un rôle d'opérateur des politiques publiques.

4.2 Bien que plus centralisée, l'activité internationale du Secours populaire français est beaucoup moins structurée

Engagé dès sa création dans des actions de solidarité internationale, le Secours populaire s'est d'abord principalement mobilisé pour la défense d'opposants aux régimes coloniaux ou autoritaires dans le monde. Ce n'est que plus récemment, à partir des années 1970, que l'association s'est lancée dans l'aide sanitaire d'urgence aux victimes de conflits ou de catastrophes, puis, dans le courant des années 1980, dans le soutien à des projets plus durables d'aide au développement. Forte de cet ancrage historique, l'action internationale est aujourd'hui une part importante et croissante de son activité, tant dans le contenu des appels à la générosité publique que dans la masse des dépenses engagées.

Les montants consacrés aux missions sociales liées à la solidarité internationale restent limités par rapport aux missions sociales en France. Ils ont subi une diminution de 27,5% sur la période 2000 – 2002, mais connaissent des variations importantes (respectivement - 5%, + 27% et - 43% sur les quatre exercices 1999-2002).

Tableau 18 : répartition des dépenses de solidarité internationale par type d'actions en 2002 (en euros):

Accueil enfants	Développt	Droits de l'Homme	Santé	Animation du réseau et fonctionnement	Total développement	Urgences	Total Monde
Association nationale							
4 830	269 120	3 871	287 806	491 742	1 057 371	893 588	1 950 960
0,2%	13,8%	0,2%	14,8%	25,2%	54%	46%	100,0%
Structures décentralisées							
119 059	884 642	35 325	90 548	647 700	1 777 274	603 712	2 380 986
5%	37%	1%	4%	27%	75%	25%	100%

Sources : comptes de l'Union nationale du SPF 2002 et comptes par activités du service contrôle de gestion

4.2.1 *Le rôle majeur de l'association nationale*

4.2.1.1 *Un rôle limité des fédérations, une implication forte de l'association nationale*

Contrairement à l'activité de solidarité en France, qui repose avant tout sur l'action de terrain des structures décentralisées du mouvement, l'essentiel de l'activité de solidarité internationale repose sur l'association nationale, et plus particulièrement sur la « direction de la solidarité mondiale ».

L'analyse des masses financières engagées en 2002 fait apparaître cette répartition des rôles : alors que pour les actions de solidarité en France, les dépenses engagées par l'association nationale ne représentaient que 11,5% des dépenses engagées par les fédérations et comités, elles atteignent quasiment 90% pour ce qui est des actions de solidarité internationale.

Cette situation reflète plusieurs éléments : outre l'investissement fort de l'équipe dirigeante de l'association dans les actions de solidarité internationale, elle s'explique également par le principe, adopté dans un souci de cohérence de l'action de l'ensemble du mouvement, d'une centralisation par la direction de la solidarité mondiale de l'ensemble des actions relevant de l'urgence, ainsi que de l'ensemble des projets cofinancés, notamment par l'Union européenne ou le ministère français des Affaires étrangères. Les fédérations ont donc le choix, lorsqu'elles souhaitent intervenir à l'étranger, entre le soutien à des projets de développement avec l'appui logistique du national, ou l'envoi de fonds à l'association nationale afin de participer à un projet d'ampleur ou à une intervention d'urgence. Dans le même souci de coordination, le Secours populaire a posé en principe l'information systématique de la direction de la solidarité mondiale par les fédérations ou les comités pour toutes les actions qu'ils envisagent de mener à l'international.

Compte tenu de ces éléments, mais également de la lourdeur de l'investissement nécessaire pour mener une action durable à l'étranger, les initiatives locales restent éclatées et relativement modestes, et ce malgré la volonté affichée par l'Union de mobiliser l'ensemble des fédérations sur ce volet de l'action de l'association. Ainsi le rapport de la secrétaire nationale chargée de la solidarité mondiale au Comité national du 23 janvier 2004, déplorait-il qu'à fin 2003, 36 fédérations ne soutiennent pas, même indirectement, de projet de développement de solidarité mondiale (hors campagnes d'urgence). En outre, la majorité des

fédérations qui interviennent n'engagent que des montants très faibles (quelques milliers d'euros en moyenne). A l'inverse, quelques grosses fédérations se sont plus particulièrement impliquées dans des projets de solidarité à l'étranger, souvent sous l'impulsion de responsables locaux ayant marqué leur intérêt pour une zone géographique particulière. Ainsi les fédérations du Nord (471 000 euros de dépenses pour les campagnes monde en 2002, soit près du quart de l'ensemble des dépenses des structures décentralisées), mais également de Gironde, du Rhône, et des Alpes-Maritimes sont-elles particulièrement impliquées, les dépenses de solidarité internationale dépassant régulièrement 10% de leur budget, pour une moyenne nationale de 5%. La fédération EDF-GDF apparaît à ce titre atypique, puisqu'elle a engagé 28% de son budget 2002 pour la solidarité internationale. Cette situation s'explique toutefois largement par le caractère national de cette fédération, et son absence de bénéficiaires directs.

4.2.1.2 *L'organisation de la direction de la solidarité mondiale*

La conduite de l'activité internationale repose sur la « direction de la solidarité mondiale ». Elle compte 13 personnes, dont 10 salariés.

La fonction de direction est dédoublée, partagée entre une « directrice du développement », qui cumule des fonctions salariées et des fonctions d'élue au secrétariat national de l'association, et une « directrice opérationnelle », uniquement salariée. Cette dualité de direction ne va pas sans poser de problèmes :

- d'une part, en raison d'une répartition des rôles insuffisamment précise et n'apparaissant pas toujours clairement, tant aux yeux de la mission que des membres de la direction eux-mêmes ;
- d'autre part, en raison des ambiguïtés créées dans le fonctionnement de la direction par la présence à sa tête d'un élu de l'instance politique suprême de l'association.

Comme la mission le suggère de manière plus générale, il apparaît souhaitable que l'association remédie à cette situation en mettant fin au cumul par une même personne d'une activité salariée et d'une fonction d'élue.

La mise en œuvre des actions de solidarité est ensuite répartie entre cinq « chargés de mission » (trois ayant le statut de salariés et deux de bénévoles), responsables de l'action du mouvement dans cinq grandes zones géographiques : Amérique latine et Caraïbes, Afrique, Bassin Méditerranéen, Pays d'Europe de l'Est, centrale et orientale, Asie. Ces chargés de mission sont chargés d'impulser et de coordonner l'action du Secours populaire dans leur zone de compétence. Ils sont en principe les interlocuteurs normaux des fédérations ou des comités ayant une action dans la zone. Ils sont surtout en charge des relations avec les partenaires extérieurs du Secours populaire, cofinanceurs ou partenaires locaux. Là encore, la « double casquette » de l'un des responsables de zone, également élu au secrétariat national, peut s'avérer délicate à gérer pour les salariés de la direction, notamment lorsque ces fonctions permettent à leur détenteur de s'exempter des procédures normales de fonctionnement de la direction.

Enfin, cinq postes transversaux d'accompagnement et d'appui doivent permettre de structurer l'action du Secours populaire à travers les différentes zones géographiques, et d'harmoniser les pratiques des différents responsables et des fédérations, tout en leur offrant un appui technique spécialisé. Ils concernent les relations avec les institutions, les partenariats entreprises, les opérations d'urgence, les cofinancements et enfin la coordination budgétaire.

Le coût de la direction nationale pèse sensiblement sur l'aide effective affectée à la solidarité internationale. Ainsi, près de la moitié des dépenses de l'association nationale consacrées aux projets de développement sont constituées des dépenses d'animation du réseau et des charges de fonctionnement (près de 500 000 euros en 2002 sur un total « développement » de 1,1 million).

4.2.2 L'absence de définition d'une politique d'intervention

4.2.2.1 Les principaux modes d'intervention internationale du Secours populaire

La doctrine de l'association en matière d'intervention internationale repose sur deux éléments :

- La distinction, relativement classique, entre trois types d'intervention :
 - les interventions d'urgence, pour lesquelles elle affiche le principe d'une intervention systématique « à chaque fois qu'un drame bouleverse une communauté humaine ». Dans ces situations, l'association cherche à cibler des besoins non satisfaits par d'autres acteurs. Le Secours populaire n'est pas une association spécialiste de l'urgence : sans structures dédiées ni compétences spécialisées, elle concentre son aide sur la fourniture d'une assistance matérielle (alimentaire, hygiène, couchage, etc...), en général acheminée directement par des membres de l'association, soit en nature, soit sous forme financière;
 - les actions de réhabilitation, phase intermédiaire entre l'urgence et le développement. Elles concernent généralement des programmes ponctuels d'assistance à une population, sortant d'une situation d'urgence et nécessitant la reconstruction rapide d'éléments indispensables au retour à un mode de vie normal (logement, structures de santé, agriculture...).
 - les programmes de développement qui visent, au-delà de l'urgence, à permettre à une population dans un pays ou une région donnée, de maîtriser son environnement social, économique et culturel. Dans cette démarche de long terme (projets d'une durée d'un à cinq ans), l'association s'appuie principalement sur des partenaires locaux, mais vise également à impliquer la population et les autorités nationales et locales dans le projet.

Une part importante des ressources destinées à la solidarité internationale provient de collectes consécutives aux urgences. Les fonds non-utilisés immédiatement pour l'urgence alimentent ensuite les projets de réhabilitation ou de développement dans le pays ou la zone géographique concernés.

- L'appui de tout projet, sur un partenaire local.

La volonté de systématiser le partenariat avec une association locale repose sur un souhait d'efficacité (meilleure inscription dans les réalités locales, réseau de contacts locaux, connaissance approfondie des besoins et des modes de vie des populations aidées) mais aussi de principe : à l'image de la participation demandée aux bénéficiaires de la solidarité en France, c'est le refus de l'assistanat qui motive ce qui doit être une véritable coopération entre

deux partenaires ayant chacun des droits et des devoirs. Chaque action doit, en principe, donner lieu à une convention mentionnant, au-delà des engagements financiers, les rôles des deux parties.

Ce principe d'un appui systématique sur un partenaire local s'est prolongé depuis quelques années de la constitution, par grandes zones géographiques, de réseaux d'associations ayant pour vocation de favoriser la coordination des interventions du Secours populaire et des associations membres, l'élaboration et la mise en œuvre de projets communs, et les échanges d'expériences entre membres. Au delà des projets spécifiques, l'un des objectifs de l'association est de promouvoir le partenariat Nord/Sud mais également Sud/Sud. Les trois réseaux existant à ce jour (le Réseau euro-méditerranéen de la solidarité (REMEDES), créé en 1998 en Corse ; le Réseau Ouest-africain des partenaires du Secours populaire (ROAPSPF) créé en mai 2000 à Bamako ; le Réseau Latino-américain pour la coopération et la solidarité (RELACS) créé en avril 2001 à Mexico) rassemblent en effet, aux côtés des partenaires du Secours dans la zone, différentes associations ou fondations européennes, qui partagent les objectifs du Secours populaire français. L'activité de ces réseaux semble encore embryonnaire : la mission n'a pas eu connaissance de réalisations concrètes entreprises sous leur égide, et il ressort de la lecture des comptes rendus d'assemblée générale des deux premiers qu'ils se limitent pour l'instant à des lieux d'échange d'informations très ponctuels, et n'ont pas encore répondu aux attentes de leurs participants.

4.2.2.2 Mais l'absence de débats sur les orientations de la solidarité internationale n'a pas permis de définir une véritable stratégie d'intervention

Au-delà de ce principe de partenariat, l'examen des actions de solidarité internationale du Secours populaire français ne fait pas apparaître clairement de stratégie d'intervention déterminée :

- les comptes-rendus des instances de l'association ne font pas ressortir de réels débats sur les orientations souhaitables de l'intervention du Secours populaire, qu'elles concernent les zones d'intervention, les axes d'action ou les méthodes à utiliser ; l'essentiel des discussions porte, lorsqu'il s'agit de solidarité internationale, sur le compte-rendu des actions en cours, et sur les voies à explorer pour développer les recettes relatives à ce champ d'intervention ; seule l'évocation régulière des situations dramatiques, catastrophes naturelles ou conséquences de conflit, sont l'occasion pour le mouvement d'affirmer sa solidarité et la nécessité pour lui d'apporter son soutien aux victimes ; en revanche, l'utilité d'une spécialisation des actions sur certaines zones, ou sur des axes d'intervention spécifiques, pas plus que les objectifs de l'action internationale du mouvement ne sont discutés ;
- le récapitulatif des orientations prises par les congrès nationaux, tel qu'il figure dans le « Guide des projets dans le monde » édité par l'association, reste succinct : en 1991, « décentralisation des projets de solidarité mondiale », en 1995 « développement des échanges et des rencontres », en 1998 « création du réseau de solidarité sur le bassin méditerranéen », en 1999 « engagement renforcé sur des programmes de prévention SIDA, développement de nos réseaux de partenaires, mise en œuvre de projets de micro crédits, renforcement des capacités logistiques de nos partenaires ». Il n'a pas été porté à la connaissance de la mission de document présentant clairement la stratégie ou les grandes orientations de l'action de solidarité dans le monde du Secours populaire ;

Au final, les actions de solidarité internationale du Secours populaire apparaissent plus dictées par l'improvisation que par une stratégie préétablie d'intervention. Sans remettre en cause l'affirmation du caractère généraliste de l'association et son choix d'intervenir partout dans le monde lorsqu'une urgence survient, la mission considère que cette orientation se traduit par une dispersion des interventions nuisible à leur efficacité. La volonté de donner une cohérence aux interventions par zone en les regroupant autour d'une « dominante » (Amérique centrale et latine : sécurité alimentaire ; Afrique : lutte contre le SIDA ; Asie : minorités et droits des femmes ; Bassin Méditerranéen : santé) illustre la conscience qu'a l'association de la nécessité de structurer son action internationale, même si elle ne correspond encore qu'imparfaitement à la réalité des actions menées. Dans le souci d'éclairer le donateur sur les objectifs des actions menées comme dans celui d'une plus grande efficacité de l'utilisation des sommes récoltées, il apparaît souhaitable que les instances de l'association définissent, souverainement mais précisément, les objectifs et les axes prioritaires de son action internationale en fonction d'une analyse réaliste de ses capacités d'intervention.

4.2.2.3 Une programmation et un suivi des projets insuffisants

L'absence d'orientations structurantes de l'action internationale de l'association a pour conséquence des faiblesses importantes dans la programmation et le suivi des projets : l'origine de la plupart des actions soutenues étant la survenue d'une situation d'urgence, celles-ci sont par essence non programmables. Mais ces difficultés de programmation s'étendent par contagion aux projets de réhabilitation et de développement : tout se passe, en effet, comme si l'association, une fois engagée dans un pays ou une région à la suite d'une situation d'urgence, y poursuivait son action de manière quasi-automatique, sous la double injonction de la nécessité de dépenser les fonds collectés et de répondre positivement aux demandes des partenaires locaux. L'analyse de quelques dossiers « pays » illustre bien cette mécanique : ainsi l'importance des fonds récoltés pour le Rwanda ou le Nicaragua amène l'association à poursuivre, des années après la situation d'urgence, des actions permettant d'utiliser les fonds collectés, malgré les difficultés rencontrées dans ces pays pour définir des projets de qualité.

Si les activités internationales donnent classiquement lieu à un décalage important entre budgets prévisionnels et réalisés, cette insuffisance de programmation se double, au Secours populaire, d'un suivi budgétaire défectueux : la direction de la solidarité mondiale ne dispose pas d'éléments de suivi systématique et fiable des dépenses engagées pour un projet ou dans un pays par l'association. Ainsi, malgré l'importance des fonds collectés à la suite de l'ouragan Mitch (près d'un million d'euros) et des projets soutenus par l'association au Nicaragua depuis 1999, la mission n'a pu disposer d'aucun document présentant dans leur ensemble et de manière fiable, les dépenses engagées dans ce pays. Ce n'est qu'à compter de 2003, qu'un tel suivi financier exhaustif est intervenu, pour les seules dépenses correspondant à des urgences.

Le développement de la pratique du cofinancement des projets par les autorités publiques (Ministère des affaires étrangères et Union européenne) a conduit la même direction de la solidarité mondiale à améliorer notablement ses procédures de programmation et de suivi. En 2003, sur une soixantaine de projets d'aide figurant au budget prévisionnel, près de la moitié devaient bénéficier d'un cofinancement provenant de l'Union européenne ou du Ministère français des affaires étrangères, représentant près des trois quarts des dépenses prévisionnelles de la direction de la solidarité mondiale (3,3 millions d'euros sur un total de 4,7 millions d'euros). Si cette tendance au cofinancement par des bailleurs de fonds publics se poursuit,

elle devrait avoir pour conséquence positive une amélioration de la programmation et du suivi des actions de solidarité internationale. L'association aurait toutefois intérêt à généraliser sans attendre les procédures exigées par les cofinanceurs à l'ensemble de ses opérations internationales.

4.2.3 Des faiblesses récurrentes dans la gestion des opérations internationales ouvrant des zones de risques

4.2.3.1 La pratique des avances en liquide est une source de risques importante

Les opérations de solidarité internationale au Secours populaire français donnent lieu à des mouvements financiers importants, en grande partie en raison des transferts en direction des partenaires locaux de l'association, mais également pour couvrir les frais de mission des personnes se rendant sur place pour le compte de l'association. Ces mouvements donnent lieu à des avances de fonds de montants importants, dont une part non négligeable consiste en des sorties de caisse en liquide.

La balance générale de l'association nationale fait apparaître de forts mouvements sur le compte financier enregistrant les avances de fonds consenties pour les projets de solidarité, malgré une baisse régulière depuis quelques années : après plus de 2,5 millions d'euros accordés en 2001, plus de 672 000 euros accordés en 2002, ces mouvements ont avoisiné 500 000 euros en 2003. Au 31 décembre 2003, le montant des avances en cours représente 189 000 euros, dont 182 000 euros au titre de la solidarité dans le monde. Sur le total, 114 000 euros ont été avancés sans que des justificatifs aient été produits ou les reliquats restitués, ou relèvent pour la plus grande part (112 000 euros) de problèmes spécifiques (faillite bancaire, absence de document établissant le solde d'un compte bancaire, ...) qui amèneront probablement l'association à les passer en charges exceptionnelles à terme.

La gestion des fonds de la solidarité dans le monde sous forme d'avances est source de risques pour l'association dans la mesure où elle retarde l'affectation des dépenses sur l'exercice concerné car les justificatifs de dépense sont souvent produits avec trop de retard. De surcroît, ces avances sont le plus souvent amenées en espèces par un chargé de mission délégué par l'association, ce qui fait peser sur lui la responsabilité de l'obtention effective de justificatifs.

Le conseil d'administration du 15 mai 2004, suite à l'intervention du commissaire aux comptes, a décidé que, sauf situation exceptionnelle, les fonds confiés devraient faire l'objet d'un retour sur utilisation dans les 3 mois qui suivent la fin de mission, et qu'aucune nouvelle mission ne pourra être confiée à une personne n'ayant pas justifié de l'utilisation des fonds avancés lors d'une mission précédente. La mission considère que cette règle doit être appliquée sans défaillance.

4.2.3.2 La justification des dépenses engagées est réalisée de manière très inégale dans les projets propres du Secours populaire

Deux grands types de dépenses peuvent être engagées pour la réalisation d'une action de solidarité internationale : les unes concernent directement les projets de solidarité, les autres sont relatives aux frais engagés par les missions du Secours populaire français sur place. Dans

les deux cas, la justification des dépenses engagées par l'association répond à des procédures insuffisamment formalisées, d'application variable, et apparaît globalement insuffisante.

La justification des dépenses directement engagées pour la solidarité internationale est apparue à la mission très aléatoire, dépendant en partie de la zone considérée et du type de dépenses. L'analyse de quelques grandes opérations par la mission fait apparaître des résultats très disparates, qui soulignent plusieurs types de difficultés. Ainsi, l'examen de justificatifs produits par l'association pour les dépenses des projets financés au Nicaragua, à la suite du cyclone Mitch, fait-il apparaître que sur les 112 500 \$ engagés en 2000 par le Secours populaire dans ce pays auprès de l'association « Red de la mujer por la salud », seuls 35 000 \$ (soit un tiers) ont fait l'objet d'une justification de leur utilisation, et seuls 56 000 \$ (soit environ la moitié) ont fait l'objet de reçus de l'association partenaire. De même, l'examen de l'opération « Urgence Irak » sur l'année 2003 fait-il apparaître que sur les 185 000 euros versés au partenaire « Al amal », 85% font l'objet de factures justificatives, les 15% restant n'étant « justifiés » que par le reçu délivré par le partenaire. A l'inverse, les 422 000 euros de solidarité directe engagés à la suite du tremblement de terre en Algérie en 2003 ont fait l'objet de justificatifs de dépenses exhaustifs, que l'argent ait été dépensé directement par le Secours populaire en achats, ou qu'il ait été versé à l'association partenaire. Ce dernier exemple illustre une amélioration du suivi des dépenses engagées sur les urgences à partir de 2003.

Ces disparités dans les justificatifs de dépenses semblent avant tout liées à une insuffisance de formalisation des procédures, et à des exigences très variables en la matière de la part de la direction de la solidarité mondiale, qui vont de la facture originale du fournisseur à la production d'une attestation globale, par le partenaire local, de la réception des fonds. On ne peut qu'être étonné des différences existantes entre les projets cofinancés, pour lesquels le Secours populaire a su se plier – et plier ses partenaires locaux - aux exigences des bailleurs de fond (Ministère des affaires étrangères et Union européenne)³³, et les projets sur lesquels le Secours populaire est seul financeur, pour lesquels les comptes rendus, tant narratifs que financiers, sont beaucoup plus aléatoires.

Les mêmes disparités de traitement se retrouvent dans la justification des frais de mission engagés par les responsables du Secours populaire qui se rendent à l'étranger. Là encore, malgré les tentatives de formalisation de la procédure (édition d'un « carnet du missionnaire » précisant les droits et obligations de la personne en mission pour l'association, édition de fiches récapitulatives des frais engagés et de leurs justificatifs), les pratiques diffèrent considérablement d'une zone géographique à l'autre, et surtout d'une personne à l'autre. Ainsi certains missionnaires justifient-ils au centime d'euros près les frais engagés, alors que les personnes en déplacement dans la zone « bassin méditerranéen » sont en principe défrayées par un *per diem* de 100 \$US par jour, sans avoir à produire de justificatifs particuliers³⁴.

³³ L'association a d'ailleurs fait l'objet d'un audit de ses projets financés dans le cadre de l'aide humanitaire européenne, audit dont les conclusions sont globalement favorables, même s'il pointe quelques insuffisances ponctuelles dans les justificatifs.

³⁴ Le seul document produit à la mission justifiant d'une telle prise en charge est une convention entre le Secours populaire français et le Secours populaire libanais, prévoyant que ce dernier s'engage à prendre en charge l'ensemble des frais de mission des envoyés du Secours populaire français, en échange du versement d'une somme forfaitaire de 100\$ par jour de mission.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire que l'association renforce clairement ses exigences en matière de justificatifs, dans le secteur international, comme elle a su le faire pour le secteur France. Toute dépense doit à terme être appuyée sur une pièce justificative.

4.2.3.3 Les risques liés au partenariat

Si le fonctionnement en réseau de la solidarité internationale du Secours populaire présente quelques avantages, il n'est pas totalement exempt de risques. Deux éléments portés à la connaissance de la mission permettent leur illustration.

La première zone de risque provient de la superposition des responsabilités de certains membres du Secours populaire avec des responsabilités dirigeantes dans des associations partenaires. La mission a eu connaissance de l'implication de plusieurs des dirigeants du Secours populaire dans l'une de ces associations partenaires, membre du réseau euro-méditerranéen. Créée en juillet 1996 au Luxembourg selon la loi du 21 avril 1928 sur les associations et fondations à but non lucratif, la Fondation Aide Populaire d'Urgence (FAPU) compte parmi ses quatre fondateurs trois membres du conseil d'administration du Secours populaire : le président du Secours populaire est trésorier de la fondation, la présidente de la fondation étant pour sa part secrétaire du conseil d'administration du Secours populaire. Contrairement à la participation de membres du Secours populaire à d'autres associations (ESAN par exemple), les instances du Secours populaire n'ont pas été informées de cette participation à la FAPU. Les points de convergence entre les deux associations sont nombreux : trois des quatre « chargés de mission » de l'association sont également membres du conseil d'administration du Secours populaire, deux d'entre eux occupant même des fonctions au secrétariat national ; les zones de compétence géographiques de ces chargés de mission à la fondation correspondent à leurs attributions au sein du Secours populaire. Enfin, l'essentiel des projets soutenus par cette fondation sont localisés dans des zones d'intervention du Secours populaire, et les partenaires locaux de la fondation sont également ceux de l'association. La mission a eu communication des statuts et des comptes de la fondation, qui ne font apparaître aucun lien financier entre la fondation et le Secours populaire. Elle considère toutefois que la superposition des personnes, des partenaires financés et des zones d'interventions entre les deux organismes est susceptible de brouiller la traçabilité des flux financiers issus des deux associations, risque que la délivrance de fonds en liquide aggrave. La mission juge donc souhaitable, dans un souci de clarification des responsabilités respectives au sein des deux organismes, que les membres du Secours populaire concernés mettent rapidement fin à ce cumul de responsabilités.

La seconde zone de risques identifiée concerne les engagements financiers que peut prendre le Secours populaire pour soutenir un partenaire en difficulté. Des avances ont été ainsi consenties au Secours populaire libanais pour un montant de 0,12 millions d'euros et à l'association nicaraguayenne APRODESA, pour un montant de moindre ampleur (10 000 \$US). Dans les deux cas, le remboursement présente un caractère aléatoire.

4.3 Plusieurs charges liées à la vie de l'association pèsent sur l'équilibre d'ensemble des activités

4.3.1 L'importance des dépenses liées à la vie de l'association

L'analyse des comptes d'activité du Secours populaire pour 2002 fait apparaître le poids important des charges liées à la vie de l'association par rapport aux dépenses de solidarité à proprement parler.

Tableau 19 : Répartition des dépenses des structures décentralisées en 2002 (en euros)

	Frais d'appel aux dons	Dépenses pour les initiatives	Dépenses pour la solidarité	Divers	Total
Solidarité en France	1 555 879	1 112 883	16 320 226	8 756 807	27 745 795
Solidarité dans le Monde	81 159	148 420	1 206 861	719 754	2 156 194
Développement de l'Union					10 535 289
Publications					57 629
Relations instances					96 021
Congrès					197 299
Développement					3 048 789
Organisation SPF					1 641 147
Charges indirectes					5 494 403
Total	1 637 038	1 261 303	17 527 087	9 476 561	40 437 278

Source : comptes de l'Union nationale du Secours populaire français 2002

Il apparaît que les dépenses directes pour la solidarité ne représentent que 43% du total (17,5 millions d'euros sur 40,5). En revanche, les dépenses liées à la vie de l'association, qui ne sont pas directement liées aux actions de solidarité et que l'on retrouve dans les rubriques « divers » et « développement de l'Union », totalisent environ 20 millions d'euros, soit la moitié des dépenses des structures décentralisées. Ce poids des dépenses non directement liées aux actions de solidarité doit toutefois être mis en regard de l'importance de la solidarité matérielle et des coûts de gestion qu'elle induit.

Pour l'association nationale, on ne dispose pas des mêmes données décomposant les dépenses en fonction de leur destination (frais d'appel, initiatives, solidarité). On ne peut que distinguer les charges liées à des dépenses de solidarité directe (France et monde, soit 40% du total) des charges indirectes, liées au développement de l'Union ou à l'animation et au fonctionnement (60% du total).

Tableau 20 : répartition des dépenses de l'association nationale en 2002 (en euros)

Sous total solidarité	dont France	dont Monde	Développement de l'Union	Animation et fonctionnement	TOTAL
5 203 090	3 252 131	1 950 960	7 492 063	463 795	13 158 949
40%	25%	15%	57%	4%	100%

Source : service contrôle de gestion

4.3.2 *Le déséquilibre de certaines activités de l'association nationale*

Les tableaux relatifs à l'activité de l'association nationale en 2003, issus de la comptabilité analytique³⁵, montrent que seule l'activité de solidarité en France est équilibrée (+38 milliers d'euros en 2003). Cet équilibre est réalisé grâce à la campagne pauvreté-précarité et, accessoirement, par la journée des oubliés des vacances. Les urgences génèrent des produits et des charges comparables.

La solidarité dans le monde représente, en revanche, une charge importante pour l'association puisqu'elle détermine un déficit de financement de 392 milliers d'euros, soit 61% du déficit constaté en 2003. Une analyse plus pointue fait apparaître que la charge provient essentiellement des projets de développement, les urgences permettant de dégager du financement (de l'ordre de 215 milliers d'euros en 2003), d'autant plus aisément que les charges d'animation du réseau et de fonctionnement ne leur sont pas affectées. Or, ce sont ces coûts qui pèsent sur l'équilibre de ce secteur, dans la mesure où les recettes affectées ne sont pas en rapport avec les dépenses enregistrées (86 milliers d'euros de recettes pour 704 milliers d'euros de dépenses en 2003). L'association doit s'attacher à trouver des sources de financement du fonctionnement du secteur monde ou à reconfigurer son activité, en réduisant ses charges, notamment en matière de personnel administratif et d'encadrement et d'achats.

Le développement de l'Union représente l'autre source de création du déficit, puisqu'elle se solde à - 287 milliers d'euros en 2003, alors même que les produits du Don'action (198 milliers d'euros), les cotisations (2 609 milliers d'euros) et les recettes non affectées (1 270 milliers d'euros) sont enregistrés dans ses comptes. Il convient, cependant, de noter que la campagne Don'action n'est pas rentable puisque que les recettes réussissent tout juste à compenser les charges en 2003.

Les coûts majeurs proviennent naturellement de l'animation du réseau et des charges de fonctionnement qui déterminent un déséquilibre de financement de 2 229 milliers d'euros, notamment du fait des charges de personnel administratif et d'encadrement qui représente 1 286 milliers d'euros en 2003. L'autre source principale de déséquilibre est liée aux coûts de Convergence, dont l'ensemble des dépenses atteignent un montant de 1 230 milliers d'euros en 2003. Enfin, les opérations liées à la tenue des instances, à l'édition et la diffusion des cartes de donateurs, aux contrats d'assurance des collecteurs, etc..., constituent également une charge importante pour l'association en générant un déséquilibre de 558 milliers d'euros.

L'existence d'une comptabilité analytique est un facteur de bonne gestion pour le Secours populaire. Face à un déficit important comme celui généré en 2003, cet outil devrait être utilisé comme base d'un véritable contrôle de gestion et des études devraient être menées rapidement sur les secteurs qui apparaissent difficiles à supporter par l'association, afin de les recalibrer ou de déterminer de nouvelles sources de financement.

³⁵ Ces tableaux sont établis annuellement par la personne en charge du contrôle de gestion

4.3.3 La nécessaire vigilance sur plusieurs postes de dépenses

4.3.3.1 L'attention portée aux charges de personnel mérite d'être soutenue et étendue à tout le réseau

L'évolution des charges de personnel de l'ensemble des structures du Secours populaire depuis 2000 fait apparaître une nette progression, puisque le total des charges liées au personnel a crû de 15% entre 2000 et 2002, représentant désormais près de 40% de l'ensemble des charges du mouvement.

Tableau 21 : évolution des charges de personnel de l'Union nationale entre 2000 et 2002

			(en euros)					
Montants			Evolution		Part dans le total des charges			
	2002	2001	2000	2002 / 2000	2002 / 2001	2002	2001	2000
Salaires et traitements	12 532 926	11 605 658	11 088 878	13%	8%	28%	26%	26%
Charges sociales	4 189 842	3 744 434	3 515 990	19%	12%	9%	8%	8%
TOTAL	16 722 768	15 350 092	14 604 868	15%	9%	37%	34%	35%

Source : comptes annuels de l'Union nationale du Secours populaire français

Cette évolution a suscité une prise de conscience chez les responsables nationaux : lors de sa séance du 29 avril 2003, le secrétariat national avait pris une première série de décisions visant à geler les embauches, à ne pas remplacer les départs, et à ne plus faire appel à des compétences extérieures. Cette mesure, qui s'apparente à une gestion « au fil de l'eau » des départs des salariés, doit toutefois aujourd'hui se poursuivre par une véritable réflexion sur la politique du personnel de l'association.

Un réexamen de l'ensemble des organigrammes des différentes directions devrait être l'occasion de reconsidérer l'existence de « doublons » entre directeurs politiques et techniques à la tête des secteurs France et monde. Elle peut être source de dysfonctionnements dans la conduite des politiques, et occasionner des coûts inutiles pour l'association ; la mission considère par ailleurs que les fonctions politiques de « développement de la solidarité » relèvent de la responsabilité politique des élus, et n'ont pas à faire l'objet à ce titre d'une rémunération salariée. A l'inverse, la direction opérationnelle de la solidarité relève bien d'une fonction salariée.

S'il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur les modalités d'organisation de l'association nationale, il apparaît à tout le moins nécessaire qu'une réelle réflexion soit engagée sur le rapprochement de services aux missions connexes qui autoriserait une meilleure cohésion des impulsions lancées par l'association nationale. Cette question devrait en outre être abordée en parallèle avec une réflexion sur le recours à des prestataires de services extérieurs, afin d'optimiser la répartition des activités sous-traitées et de celles réalisées en interne.

Le Secours populaire français doit également se doter rapidement d'une réelle politique de gestion des ressources humaines.

La politique de rémunération doit également faire l'objet d'une rénovation en profondeur afin de permettre à l'association de valoriser au mieux la compétence et les responsabilités de l'ensemble de ses salariés. L'échelle des rémunérations effectives est très resserrée, et le tableau des dix rémunérations les plus élevées fait apparaître la grande modération de l'association dans ce domaine :

Tableau 22 : montant des dix rémunérations brutes les plus élevées perçues à l'association nationale du SPF en 2003 (en euros)

Montant des rémunérations brutes annuelles	Poste occupé
34 242	attaché de direction
34 984	directeur des services généraux
35 695	directeur adjoint monde
35 707	maquettiste
38 316	directeur des relations sociales
38 316	directeur de la communication
38 316	directeur développement monde
39 097	directeur général
40 435	chef de rubrique
48 433	directeur administratif et financier

Source : service comptable de l'Union nationale

L'association a pris conscience de la nécessité d'une rénovation de sa politique de rémunération et a engagé ce chantier, en concertation avec l'organisation syndicale représentative des salariés. Elle a pour ce faire pris l'appui d'un cabinet de conseil extérieur, mais la démarche se heurte à des difficultés, de nature en grande partie technique mais également « culturelle » : se percevant avant tout comme une association de bénévoles et de militants, le Secours populaire endosse parfois avec réticence les habits d'un employeur amené à négocier avec ses salariés.

Cette réflexion sur la gestion des ressources humaines, tant du point de vue des effectifs que de la politique de rémunération, ne saurait se limiter à la seule association nationale. Elle doit être élargie à l'ensemble du mouvement. Un premier pas a été franchi dans ce sens avec la réalisation au début 2004 par la direction des relations sociales d'une enquête sur l'emploi salarié dans les fédérations. Mais les réticences de certaines fédérations dans la remontée d'informations illustrent le chemin restant à parcourir pour que l'ensemble du mouvement considère cette question comme une problématique d'intérêt commun.

4.3.3.2 La recherche d'une maîtrise des autres charges appelle une réflexion sur plusieurs postes importants

L'évolution des autres charges liées au fonctionnement de l'association est également préoccupante : la somme des postes « services extérieurs » et « autres services extérieurs » de l'Union nationale a connu une augmentation de 17% entre 2002 et 2001, atteignant près de 40% du total des charges de l'association.

Tableau 23 : évolution des dépenses de « services extérieurs » de l'association nationale entre 2000 et 2002 (en euros)

	Montants			Evolution		Part dans le total des charges		
	2002	2001	2000	2002/2000	2002/2001	2002	2001	2000
Services extérieurs	12 431 969	4 179 598	4 660 086	167%	197%	28%	9%	11%
Autres services extérieurs Sur missions de solidarité	5 175 030	5 125 269	4 358 704	19%	1%	12%	11%	10%
Autres services extérieurs		5 757 587	6 031 024	-100%	-100%	0%	13%	14%
Total	17 606 999	15 062 454	15 049 814	17%	17%	39%	34%	35%

Source : comptes de résultats consolidés de l'Union nationale du SPF 2000, 2001, 2002

La direction de l'association a conscience de la nécessité de mettre en œuvre une réflexion d'ensemble afin de maîtriser l'évolution de ses coûts. Une note du directeur général, présentée au même secrétariat national d'avril 2003, faisait état de plusieurs mesures à prendre pour faire face à la dégradation de la situation financière : réexamen des projets en cours au regard de leur coût et de leur capacité de financement, réflexion sur les moyens de rationaliser un certain nombre de grands postes de dépenses (impression, qui représente 800 000 € annuels pour un recours à 30 imprimeurs différents dans l'année, hébergement 100 000 € hors assemblée générale, restauration 40 000 € hors assemblée générale, routage et affranchissement publications 700 000 €, etc.). La direction estimait les économies potentielles à quelque 500 000 euros.

Plusieurs types de dépenses doivent en effet faire l'objet d'une réflexion sur leur utilité et leur coût.

➤ La rénovation de la politique des achats

D'une manière générale, le Secours populaire cherche à obtenir le maximum de prestations gratuites de la part de ses partenaires, en particulier sur des manifestations ponctuelles d'envergure. Mais le fonctionnement de son association nationale implique également de nombreux achats. Le Secours populaire a récemment amélioré ses procédures d'achat pour son association nationale, dans une optique de rationalisation et de maîtrise des coûts par une note de janvier 2004 (qui actualise une précédente note de 2002), fondée sur une résolution du Conseil d'administration.

Parallèlement, le Secours populaire a renforcé ses efforts de maîtrise des coûts en mettant en place des procédures d'appels d'offres pour le recours à des prestataires extérieurs. D'une manière générale, la mise en concurrence régulière est désormais encouragée, avec la nécessité de présenter au moins trois devis. Pour les marchés de taille conséquente (imprimeurs ou agence de communication par exemple), une commission est chargée

d'organiser la mise en concurrence et de choisir le meilleur prestataire. La mise en place de ces procédures a dans plusieurs cas conduit à mettre fin aux recours de prestataires auxquels le Secours populaire avait eu recours pendant de nombreuses années, à des conditions tarifaires défavorables. Un effort de rationalisation apparaît néanmoins encore possible, notamment sur l'imprimerie, le Secours populaire ayant encore recours à plus d'une quinzaine de prestataires en la matière.

➤ La politique de communication et la diffusion du mensuel "Convergence"

L'évolution des dépenses liées à la communication au sein de l'association nationale (+ 10% en 2003) appelle une attention marquée sur les déterminants de ce poste.

Tableau 24 : Evolution des charges de communication de l'association nationale entre 2002 et 2003 (en euros)

2002	Convergence	Communication institutionnelle, Solidarité + forte, relations presse, internet et minitel	Total communication
Total	1 144 169	355 910	1 500 079
Dont Achats, Services extérieurs	871 780	106 337	978 117
Dont Personnel	255 874	220 569	476 443
2003			
Total	1 230 171	420 600	1 650 771
Dont Achats, Services extérieurs	976 347	168 074	1 144 422
Dont Personnel	228 365	208 838	437 203
Evolution 2003/2002	8%	18%	10%

Source : comptes par activité de l'association nationale, service du contrôle de gestion

Les deux tiers de ces dépenses (1,2 million d'euros) sont liés au magazine « Convergence », et sont supportés en grande partie par les fédérations, puisque près de 930 000 euros étaient facturés au sein de la cotisation à ce titre en 2002. Les charges en question relèvent essentiellement du poste « achats et services extérieurs », et sont liées à la conception, la réalisation et la distribution du journal. Plusieurs pistes de réflexion sont envisageables pour la maîtrise de ce poste budgétaire :

- la diminution du coût unitaire total du journal, à lier à la réflexion sur la politique des achats ;
- le nombre d'exemplaires auquel le magazine doit être diffusé en parallèle d'une réflexion sur les règles de radiation de la liste de diffusion ;
- la fréquence de diffusion du journal, bien supérieure actuellement au nombre de campagnes³⁶.

Enfin, la production de multiples supports de communication ne semble pas toujours étudiée par rapport aux objectifs à atteindre et de réelles marges d'économie existent en la matière. Les responsables de l'association ont d'ores et déjà ouvert ce chantier.

L'autre marge d'économie porte sur les effectifs de la direction de la communication. La réflexion quant à leur maintien devrait intégrer un réexamen des tâches aujourd'hui confiées à des prestataires extérieurs et à nouveau une normalisation du positionnement d'un élu chargé d'une direction.

³⁶ De nombreuses associations faisant appel à la générosité du public se contentent de 3 à 4 numéros par an.

➤ Les frais entraînés par le fonctionnement du mouvement

L'organisation décentralisée du Secours populaire et l'intensité et la complexité de son fonctionnement institutionnel qui en découlent sont également une source de coûts non négligeables pour l'association. Les dépenses liées au fonctionnement des instances, à l'édition des cartes de donateurs, à l'assurance des collecteurs ou à la présidence ont fortement progressé (+ 55%) en 2003 et atteignent près d'un million d'euros, ce qui ne peut s'expliquer par la seule tenue du congrès national en 2003. Chacune de ces charges doit faire l'objet d'un examen attentif de son opportunité et de son coût afin de maîtriser à l'avenir ce poste :

- l'intérêt de l'envoi massif et renouvelé annuellement de la carte de donateur à plus de 900 000 personnes n'apparaît pas évident, à tel point qu'un certain nombre de fédérations ou de comités sont aujourd'hui rétifs à suivre la direction nationale sur ce point ;
- le choix d'un contrat d'assurance de portée nationale permettant de couvrir la responsabilité civile de l'ensemble des structures doit être mieux valorisé, au regard des dépenses propres d'assurance que certaines fédérations et comités engagent parallèlement ;
- enfin, les coûts liés au fonctionnement des instances, et notamment les dépenses induites par les remboursements des frais de déplacement, doivent faire l'objet d'une réflexion sur les modalités de fonctionnement de la vie associative et ses coûts.

Tableau 25 : Evolution des dépenses du poste « instances, cartes donateurs, assurance, présidence » entre 2002 et 2003 (en euros)

Instances, cartes donateurs, assurances collecteurs, présidence	2003	2002	Evolution
Achats, Services extérieurs	794 350	527 421	
Personnel	108 341	85 910	
Versements aux fédérations	55 865	7 622	
Divers	2 657	491	
Total	961 213	621 444	55%

Source : comptes par activité de l'association nationale, service du contrôle de gestion

La direction nationale semble avoir pris conscience de la dégradation de la situation financière en cours, et a engagé les premières mesures visant à maîtriser les principaux postes de dépenses. Cette réflexion doit être généralisée et les mesures prises suivies dans le temps. Elle ne devra toutefois pas se limiter aux charges de la seule association nationale : c'est à l'échelle de l'ensemble du mouvement que les possibilités de gains doivent être examinées, en creusant notamment la piste, aujourd'hui timidement engagée pour un certain nombre d'achats, de la mutualisation.

CONCLUSION

Les dirigeants du Secours populaire peuvent être légitimement fiers de la place prise par l'association dans la lutte contre les exclusions et l'aide aux plus défavorisés, comme de l'évolution positive des modalités de gestion qu'ils ont su conduire dans un organisme complexe, dans un contexte où le choix assumé de la décentralisation avait conduit à une forte culture d'autonomie des structures de base.

Malgré de rares situations critiquables et en dépit de l'existence de certaines zones de risques, soulignées dans ce rapport, la mission tient à mettre l'accent sur l'honnêteté générale qui ressort du fonctionnement de l'association et de ses membres. Dans ces conditions, la confiance manifestée par les donateurs et par les pouvoirs publics est justifiée.

Sur cette base positive, il est important aujourd'hui que les dirigeants du Secours populaire mettent à profit l'assise dont ils bénéficient et la position de force dans laquelle ils se trouvent pour sécuriser l'appareil associatif et conduire des évolutions rendues souhaitables du fait de l'actualité comme des tendances de fond. Le Secours populaire devra nécessairement effectuer des choix stratégiques à court et moyen terme pour garantir la juste affectation des fonds dédiés dont il est dépositaire.

Réduire le nombre de salariés au sein des instances dirigeantes

En tant qu'association populaire, le Secours populaire a milité pour échapper au recrutement traditionnel des administrateurs, au sein du monde des retraités ou de personnes aux revenus personnels confortables qui peuvent en conséquence consacrer leur temps libre aux œuvres charitables.

Cette volonté, conjuguée à ses pratiques anciennes, a conduit le Secours populaire à faire des salariés de l'association un vivier trop important pour pourvoir les postes d'élus, et à l'inverse à recourir trop souvent à des élus pour pourvoir les postes de cadres dirigeants.

Cette pratique doit être revue dans le contexte légal nouveau pour mettre un terme aux risques réels que la situation actuelle fait courir au mouvement :

- le risque de charges nouvelles qui résulteraient d'une fiscalisation de l'ensemble du réseau du fait de la remise en cause du caractère désintéressé de la gestion ;
- le risque de retrait de la reconnaissance d'utilité publique, qui résulterait de cette même remise en cause ;
- le risque de déséquilibre du fonctionnement associatif prévu par la loi de 1901 puisque le contrôle du fonctionnement administratif par les instances est pour le moins biaisé lorsque les mêmes personnes sont administrateurs et directeurs de service, et que le débat au sein des instances ne peut qu'être altéré du fait de la présence d'un nombre trop restreint de bénévoles.

Cette situation mériterait d'autant plus d'être réexaminée dans le contexte potentiellement délicat qui pourrait accompagner une succession prévisible. Le président du Secours populaire, en première ligne depuis 1955, jouit toujours d'une forte légitimité et reste le mieux placé pour prévenir une crise potentielle en l'absence de mesures de préparation concertées.

- Les règles relatives à la participation des salariés aux instances ne sont pas respectées

Les statuts du Secours populaire, validés par le Conseil d'Etat, limitent au quart des administrateurs la présence de salariés au conseil d'administration. Or le Secours populaire compte actuellement huit salariés au conseil d'administration sur un total de trente membres.

L'ambiguïté de la situation des quatre salariés des fédérations participant à ces instances doit être levée. S'agissant du conseil d'administration de l'Union, prenant des décisions opposables tant à l'association nationale qu'aux fédérations, il s'agit bien de salariés du mouvement qui doivent être décomptés au regard des dispositions de l'article 7 des statuts. Cette interprétation est d'autant moins contestable que trois de ces quatre salariés des fédérations sont chargés d'une « mission nationale » qui conduit l'association nationale à rembourser à leur fédération une partie de leurs salaires. La règle statutaire du quart des membres du conseil d'administration est donc légèrement dépassée.

Les autres instances politiques du mouvement comportent une part bien plus importante de salariés : 25 sur 30 au bureau national, 70 sur 130 au comité national. Enfin les salariés occupent une place prépondérante au secrétariat national (8 sur 14), qui fait office de bureau du conseil d'administration, en complète opposition avec l'esprit des textes.

Par ailleurs, la possibilité laissée aux associations reconnues d'utilité publique de désigner des salariés comme administrateurs, est utilisée par le Secours populaire dans une optique assez particulière puisque les salariés présents au conseil d'administration occupent par ailleurs des fonctions de direction au sein de l'association et sont censés opérer une césure entre leur statut de salarié et leur rôle d'élu.

- L'association n'a pas utilisé les nouvelles règles fiscales pour régulariser sa situation

Le Secours populaire affirme ne pas appliquer la faculté prévue par la loi de finances pour 2002 – article 261-7 du Code général des impôts – permettant la rémunération des dirigeants associatifs, au titre de leur mission effective d'administrateur³⁷.

Mais entretenant la confusion sur cette question, l'association fait explicitement référence à ce texte pour produire une déclaration en conseil d'administration du montant des rémunérations de quatre administrateurs salariés de l'association nationale³⁸, tout en soutenant que ceux-ci séparent totalement leurs responsabilités de directeurs salariés, à l'origine de leur rémunération, de celles d'administrateurs.

- Faire évoluer la situation en assurant le renouvellement des instances

Compte tenu de la surface financière de l'association, la loi de finances pour 2002 pourrait permettre en toute transparence, de rémunérer jusqu'à trois - et non pas quatre - des administrateurs bénévoles – et non des salariés – parmi les plus actifs, apportant ainsi une

³⁷ Présentation au CA du 9 mars 2002 : « la rémunération du président serait une bonne chose – cela permettrait à des personnes de conditions modestes de pouvoir l'être et de toutes générations. Cela n'est, à notre connaissance, pas encore possible pour les associations reconnues d'utilité publique. Mais nous serions favorables à ce que cela évolue ainsi ». Cette analyse est contraire aux termes de la loi qui ne distingue pas entre associations reconnues d'utilité publique et les autres.

³⁸ Note pour le Conseil d'administration du 25 octobre 2003

réponse importante au souci exprimé par les principaux responsables du Secours populaire³⁹. Pour les fédérations les plus importantes, remplissant les conditions prévues par la loi, la possibilité de rémunérer un administrateur pour ses fonctions élues pourrait également être retenue.

Si l'association souhaitait continuer à permettre une représentation de ses salariés au conseil d'administration, celle-ci pourrait prendre une forme plus classique et conforme à la réglementation, par une présence en nombre limité de représentants élus pour défendre les positions des salariés. Ce changement serait d'autant plus utile que les dirigeants du Secours populaire éprouvent culturellement des difficultés à s'identifier comme employeurs.

Au-delà d'un regard purement juridique et des évolutions législatives et réglementaires récentes, c'est bien au nom de la sécurité des missions de l'association et de ses responsabilités sur le long terme dans l'utilisation des fonds que les donateurs lui ont confié que la mission invite les décideurs actuels du Secours populaire à une révision de leur position sur cette question de la composition des instances qui revêt bien un caractère stratégique pour l'association.

Sur la base d'objectifs - ouverture des fonctions d'administrateurs d'association à toutes les tranches d'âge et à tous les niveaux de revenus - qui ont a priori l'adhésion de tous (autorités administratives, associatives et auteurs de rapports multiples), l'association joue en fait actuellement la carte du renfermement de ses instances sur ceux qui y appartiennent depuis longtemps et qui pour certains doivent leur métier à l'association. Les dangers classiquement dénoncés - confusion des organes d'exécution et des organes de contrôle du fonctionnement associatif, risque de perte de vue de l'objet désintéressé de l'œuvre entreprise - sont des dangers réels au Secours populaire français, que le charisme du président ne tiendra pas très longtemps à l'écart. Ils pourraient être conjurés en veillant à ce que les organes politiques et gestionnaires de l'association reflètent équitablement la richesse et l'originalité du mouvement, en donnant une place accrue aux bénévoles qui font le Secours populaire d'aujourd'hui.

Améliorer le contrôle interne pour éviter de nouvelles défaillances

Le souci d'améliorer les outils de contrôle interne, dans une structure fortement décentralisée, constitue une des évolutions principales et des plus appréciables du Secours populaire.

Cette démarche s'imposait d'autant plus que les dérives et défaillances locales sont rendues plus probables dans un mouvement très décentralisé et qu'elles peuvent s'avérer préjudiciables à l'institution dans son ensemble. L'exemple de la fédération du Vaucluse est, à cet égard, symptomatique.

Déclarée en cessation de paiement et mise en redressement judiciaire en mars 2002, cette fédération se trouve actuellement en procédure de liquidation depuis le jugement du tribunal de grande instance de Carpentras du 4 avril 2003. Parallèlement, une procédure pénale a été engagée en avril 2002 par la direction nationale du Secours populaire à l'encontre du secrétaire départemental et de deux salariés pour vols, escroquerie, abus de confiance, faux et

³⁹ Le recours à cette faculté nouvelle de rémunérer un ou plusieurs administrateurs supposerait une évolution des statuts du Secours populaire et notamment du premier alinéa de l'article 7, qui dispose : « Les membres du Secours populaire ne peuvent recevoir aucune rétribution à raison des fonctions électorales qui leur sont confiées ».

usage de faux.. En outre, la composition du comité départemental comportait plusieurs membres de sa famille.

Au-delà du risque pour l'image d'ensemble du mouvement, et du non paiement des cotisations de la fédération, cette situation, qui relève actuellement des autorités judiciaires, laisse incertain le sort d'un passif qui s'élèverait à 3,34 millions d'euros.

La mission regrette que ce douloureux épisode du Vaucluse n'éclaire pas plus les décideurs sur la nécessité d'apporter une réponse rapide aux situations réputées délicates. L'exemple ultérieur de la gestion de la fédération des Alpes-Maritimes fait apparaître des attermolements difficilement acceptables. A Nice, le responsable cumule à nouveau les fonctions de président du comité départemental et les fonctions de directeur salarié ; il est en outre membre du Conseil d'administration et secrétaire national.

Malgré une situation financière pour le moins inquiétante (capitaux propres continûment négatifs depuis 1998, dettes croissantes, notamment à l'égard de l'association nationale) et des observations récurrentes du commissaire aux comptes insistant sur la nécessité d'un suivi plus rigoureux de la comptabilité et des pièces justificatives ainsi que sur les défaillances des procédures de caisse, la réaction de l'association nationale apparaît tardive et limitée.

Principalement ému par les retards de versement de cotisations, le conseil d'administration a nommé son trésorier national comme administrateur conjoint en juillet 2001. La démission de celui-ci de son mandat national fin 2002 a, en quelque sorte, laissé la situation en suspens jusqu'au déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes en mai 2004. Depuis lors, la réunion intervenue en juin 2004 entre le responsable de la fédération et plusieurs membres de la commission financière nationale, a eu pour seule conséquence la décision de mise en œuvre à venir du livret d'audit, nouvel outil de contrôle de gestion mis en place au sein du mouvement pour aider à orienter l'activité des structures locales.

Au cours des derniers exercices, la pratique de la désignation d'administrateurs conjoints a été utilisée à plusieurs reprises, outre la fédération du Vaucluse, afin de mettre en œuvre le redressement rapide de la situation de fédérations défaillantes. La mission s'étonne donc des lenteurs de gestion des dysfonctionnements de la fédération des Alpes-Maritimes et des facilités accordées au gestionnaire de cette entité⁴⁰. En septembre 2004, les dirigeants de l'association nationale en sont encore à attendre des éléments démontrant que le comité départemental est bien informé de la gravité de la situation.

Au total, la mission ne peut qu'encourager le Secours populaire à mieux utiliser les bons outils de contrôle interne dont il dispose désormais (certification des comptes, nomination d'administrateurs conjoints, livret d'audit, rôle d'accompagnement des animateurs de gestion et des parrains). Le rôle et l'autorité de la commission financière nationale mériteraient également d'être renforcés.

Développer une vision stratégique sur les finances et les actions de l'association

⁴⁰ Malgré la précarité financière de la fédération, le conseil d'administration du 21 décembre 2002 a donné son accord à l'achat et à l'aménagement d'un local pour un montant de 847 410 euros, dans des conditions financières risquant de faire peser une charge considérable sur une structure particulièrement fragile. L'association nationale ayant refusé sa garantie, l'opération ne s'est pas faite.

Progresser suivant une approche mutualisée des finances de l'association

La fragilité de la situation financière du Secours populaire implique une réflexion stratégique sur le degré de mutualisation nécessaire au sein du mouvement pour parvenir à un équilibre optimal. Cette thématique est liée à la problématique récurrente de l'unité ou de la diversité du mouvement et concerne aussi bien les ressources que les charges.

Le Secours populaire s'est efforcé de développer au sein de son réseau le réflexe d'une recherche plus systématique des ressources financières, parallèlement aux collectes matérielles. Cette démarche, qui a incontestablement produit des effets au niveau des fédérations contrôlées par la mission, mériterait assurément d'être plus et mieux déclinée, notamment à destination des comités. Même les plus dynamiques d'entre eux se montrent en effet généralement moins réceptifs aux nouvelles méthodes de sollicitations des donateurs et moins enclins à entrer dans une logique de prospection, alors même qu'ils sont les mieux placés pour connaître la situation locale. Dans cette optique, les outils développés au niveau national par la direction de la collecte, selon une logique déjà engagée de mutualisation, gagneraient à être utilisés plus largement par les structures locales.

La mutualisation pourrait également être accrue dans un sens ascendant en promouvant un meilleur partage des informations, en vue d'améliorer la connaissance par le Secours populaire de ses donateurs, en sortant d'une logique d'appropriation par chacun des niveaux de ses propres donateurs. L'utilisation de l'outil du fichier pourrait dès lors être rationalisée.

Enfin, l'association est confrontée au débat interne sur les relations financières entre les entités locales et le niveau national. Forcément complexe, le sujet des modalités de calcul de la cotisation due devra être traité dans un souci de neutralisation des effets pervers de l'assiette retenue pour la cotisation, tout en assurant à l'association nationale des ressources adaptées, dans un contexte où elle aura de plus en plus un rôle de tête de réseau à jouer. Dans la même logique, il n'est pas satisfaisant que l'association nationale laisse se développer des dettes importantes de fédérations à son égard (total de 1,76 millions d'euros à la fin de 2003, à la fois pour les cotisations et les facturations) et ce phénomène devra faire l'objet d'une résorption, en lien avec le développement des missions de soutien aux entités locales.

Parallèlement à la recherche de ressources financières supplémentaires, le Secours populaire devra progresser dans la maîtrise des coûts occasionnés par son fonctionnement, notamment en accentuant les démarches de mutualisation en cours⁴¹. La mission ne méconnaît pas les difficultés liées à la grande tradition d'autonomie des composantes locales, mais il existe sur certains postes de dépenses des marges réelles, par exemple pour les achats automobiles, les assurances ou les publications. La question de la domiciliation bancaire des structures du Secours populaire mériterait également d'être posée, même si elle est éminemment sensible. A l'heure actuelle, l'existence d'un fonds national de solidarité (où les fédérations et comités peuvent placer leurs disponibilités) adossé aux comptes de l'association nationale permet à celle-ci d'éviter de payer des agios pour ses découverts de trésorerie et de maîtriser ainsi ses coûts financiers. Mais ce système ne repose que sur l'incitation et il est apparu à la mission que certains comités et fédérations conservaient des disponibilités importantes sur des comptes non-rémunérés. Même lorsque ces sommes sont placées au fonds national de solidarité, elles y demeurent parfois pour de longues durées sans être utilisées, suivant une logique de thésaurisation semblant peu compatible avec l'exigence d'une utilisation pour des

⁴¹ Depuis le dernier congrès (novembre 2003), une secrétaire nationale est spécifiquement chargée de ce dossier.

actions de solidarité ainsi qu'avec les difficultés financières rencontrées par l'association nationale.

➤ Améliorer la conception commune des actions de l'association

Le choix assumé de la décentralisation fait gagner en richesse les actions du Secours populaire ce qu'elles perdent en cohérence. Pour autant, il apparaît souhaitable que le Secours populaire dans son ensemble définisse mieux certaines orientations stratégiques fondamentales, par exemple sur la relation avec les bénéficiaires ou sur la nature des interventions internationales qui se caractérisent aujourd'hui par une improvisation certaine. La valeur ajoutée d'une telle évolution se mesurerait à la fois en terme d'identité et de visibilité du mouvement.

Une association engagée dans la solidarité justifiant la confiance du donateur

Ces recommandations ne doivent pas occulter le jugement globalement positif porté par la mission.

La tenue de la comptabilité et la présentation du compte d'emploi des ressources ont connu des améliorations notables et sont aujourd'hui satisfaisantes. Le compte d'emploi publié présente l'ensemble des ressources de l'association et non seulement celles issues de la générosité du public comme le prévoit l'arrêté de 1993, mais ce choix, qui justifie un champ de contrôle large pour l'IGAS, n'entrave pas la volonté de transparence de l'association.

L'appel à la générosité du public résulte souvent d'initiatives de proximité liées à la mobilisation de nombreux bénévoles. Le recours au publipostage donne lieu à des messages de qualité croissante conformes à la réalité des actions conduites par l'association.

Il est ainsi apparu que le Secours populaire avait globalement su s'adapter, dans son organisation et dans son fonctionnement, à la montée des situations de précarité sociale qu'il affronte au quotidien. Dès lors, il remplit ses nombreuses missions en conformité avec les engagements qu'il souscrit vis-à-vis de ses donateurs et de ses bailleurs publics. La mission a pu constater localement la réalité et la qualité des actions menées, avec conscience et dévouement, par les bénévoles et les salariés du Secours populaire.

Sylvie BOUTEREAU-TICHET

Nicolas GRIVEL

Danièle LARGER

Gautier MAIGNE

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 1 Instances du Secours Populaire

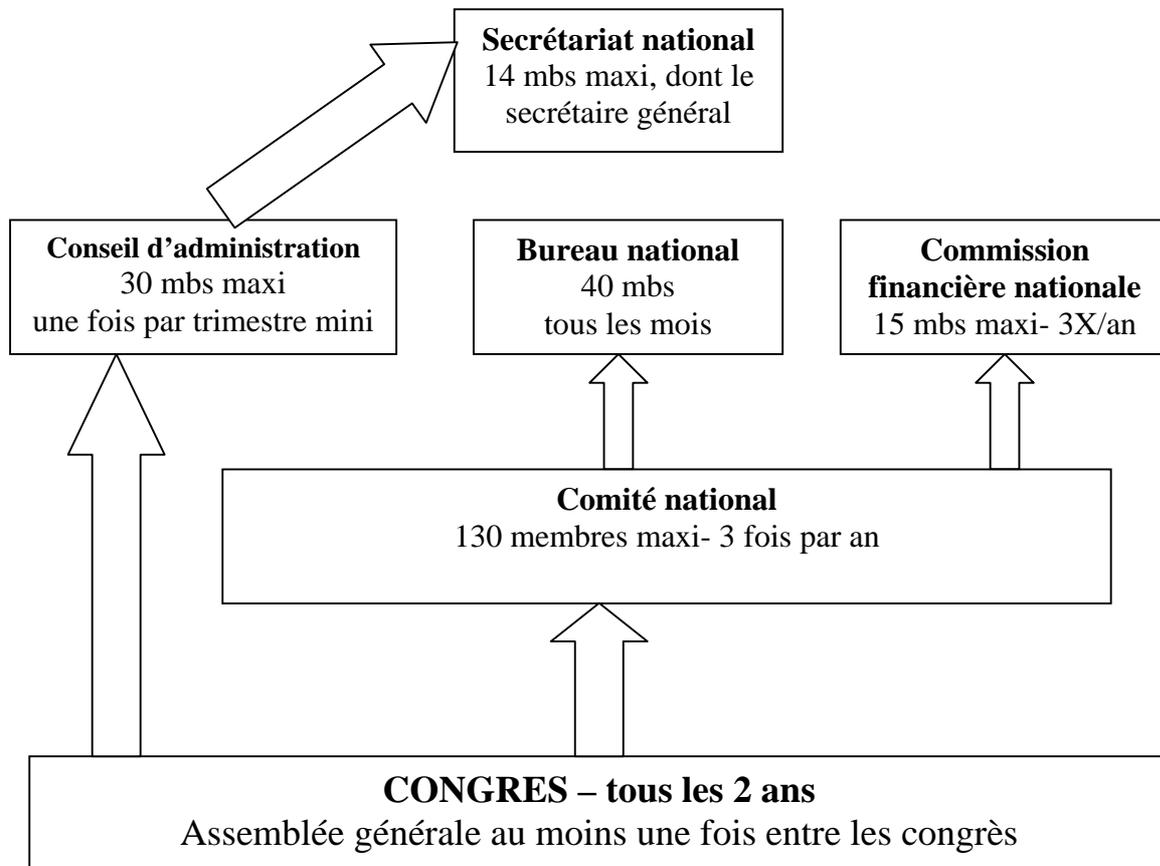
Annexe 2 Comptes consolidés de l'Union nationale du Secours Populaire Français

Annexe 3 Comptes de l'association nationale du Secours populaire Français

Annexe 1
Instances du Secours Populaire

Instances du Secours populaire

source : statuts



Rôles définis par les statuts :

- conseil d'administration : chargé de la gestion et du fonctionnement de l'association nationale

- secrétariat national : chargé d'assurer la marche de l'association nationale selon les décisions du CA. Il organise les services, pourvoit aux recrutements et dirige le personnel.

- comité national : chargé de veiller à l'application des orientations décidées par le congrès

- bureau national : participe avec le secrétariat national à la détermination des grandes lignes d'action du SPF en vue de coordonner l'ensemble des activités de solidarité

- commission financière est présidée par le trésorier. Examine les comptes de l'association nationale, des fédérations et de tous les comités. Donne son avis au CA, au CN, au congrès et à l'assemblée générale.

- congrès et assemblée générale : approuvent les comptes de l'exercice clos, votent le budget de l'exercice suivant, délibèrent sur les questions à l'ordre du jour et fixent les grandes lignes de l'activité de l'association

Annexe 2
Comptes consolidés de l'Union nationale du Secours Populaire Français

BILAN DE L'UNION NATIONALE SECOURS POPULAIRE FRANCAIS

AU 31 DECEMBRE 2002 EN EUROS

ACTIF	2 002			2 001	2000
	BRUT	AMORTIS PROV	NET	NET	NET
ACTIF IMMOBILISE					
<u>IMMOBILISATIONS INCORPORELLES</u>	<u>324 545</u>	<u>148 899</u>	<u>175 646</u>	<u>89 053</u>	<u>67 418</u>
Frais d'établissement	63 361	40 514	22 846	36 567	
Immobilisations Incorporelles Diverses	261 184	108 385	152 799	52 486	67 418
<u>IMMOBILISATIONS CORPORELLES</u>	<u>24 476 754</u>	<u>9 613 537</u>	<u>14 863 217</u>	<u>14 879 138</u>	<u>14 693 517</u>
Terrains	425 694		425 694	434 670	431 926
Bâtiments	11 496 054	3 064 798	8 431 256	12 152 106	11 606 161
Autres immobilisations corporelles dont :	11 845 749	6 383 000	5 462 749	2 153 000	1 545 344
<i>agencements, installations et matériels industriels</i>	<i>7 093 447</i>	<i>3 119 268</i>	<i>3 974 178</i>		
<i>matériel de transport</i>	<i>2 227 119</i>	<i>1 335 122</i>	<i>891 997</i>		
<i>matériel et mobilier de bureau et matériel informatique</i>	<i>2 525 183</i>	<i>1 928 609</i>	<i>596 574</i>		
Immobilisations grevées de droit	583 759	165 740	418 019		
Immobilisations en cours	125 499		125 499	139 362	1 110 086
<u>IMMOBILISATIONS FINANCIERES</u>	<u>500 916</u>	<u>23 599</u>	<u>477 317</u>	<u>268 249</u>	<u>224 605</u>
Autres titres immobilisés (participations)	11 919		11 919	918	918
Prêts				26 148	24 679
Autres (dépôts et cautionnements)	488 997	23 599	465 398	241 183	199 008
TOTAL I	25 302 215	9 786 035	15 516 180	15 236 440	14 985 540
ACTIF CIRCULANT					
<u>STOCKS ET EN-COURS</u>	<u>603 951</u>	<u>36 674</u>	<u>567 277</u>	<u>235 963</u>	<u>303 319</u>
Stock d'objets divers et matériels	119 111		119 111	94 279	152 031
Marchandises (vendues en l'état)	484 840	36 674	448 166	141 684	151 288
<u>CREANCES</u>	<u>1 841 606</u>	<u>418 551</u>	<u>1 423 055</u>	<u>2 155 868</u>	<u>2 800 049</u>
Créances clients et comptes rattachés	26 365		26 365	259 916	570 592
Créances diverses	1 815 241	418 551	1 396 690	1 895 952	2 229 457
V.M.P et F.N.S.	<u>13 189 646</u>		<u>13 189 646</u>	<u>10 743 324</u>	<u>7 900 724</u>
<u>DISPONIBILITES</u>	<u>10 289 178</u>		<u>10 289 178</u>	<u>9 992 021</u>	<u>9 350 033</u>
<u>Charges constatées d'avance</u>	<u>648 072</u>		<u>648 072</u>	<u>713 642</u>	<u>721 394</u>
<u>Autres produits à recevoir</u>	<u>386 987</u>		<u>386 987</u>	<u>652 914</u>	<u>1 546 573</u>
TOTAL II	26 959 440	455 225	26 504 215	24 493 732	22 622 092
COMPTES DE REGULARISATION					
Charges à répartir sur plusieurs exercices	26 363		26 363	66 550	109 310
TOTAL III	26 363		26 363	66 550	109 310
TOTAL GENERAL	52 288 019	10 241 260	42 046 759	39 796 722	37 716 942

BILAN DE L'UNION NATIONALE SECOURS POPULAIRE FRANCAIS
AU 31 DECEMBRE 2002 EN EUROS

PASSIF	2 002	2 001	2000
<u>CAPITAUX PROPRES</u>			
Fonds associatif et réserves	17 852 214	19 544 640	18 735 245
Projet associatif	628 571	762 166	
Report à nouveau	2 142 065	-1 182 130	
Résultat de l'exercice	662 182	2 236 782	1 814 586
Subventions d'investissement	1 768 446	1 722 335	104 095
Apports Associations Départementales-Association Nationale	131 106		
Ecarts de réévaluation	176 491		
TOTAL I CAPITAUX PROPRES	23 361 075	23 083 793	20 653 926
<u>ECART DE CONSOLIDATION</u>	47 898	-299 758	-172 497
TOTAL II	47 898	-299 758	-172 497
<u>PROVISIONS</u>			
Provisions pour risques	228 819	212 810	289 437
Provisions pour charges à répartir	143 424	72 496	
TOTAL III PROVISIONS	372 243	285 306	289 437
<u>FONDS DEDIES</u>	4 893 999	4 650 449	3 041 499
<i>(anciennement : engagements sur campagnes en cours)</i>			
TOTAL IV FONDS DEDIES	4 893 999	4 650 449	3 041 499
<u>DETTES</u>			
Emprunts et dettes financières	5 888 084	5 393 789	6 043 625
<u>Dettes d'exploitation</u>	<u>7 225 088</u>	<u>6 494 890</u>	<u>7 484 377</u>
Dettes fournisseurs	2 169 615	3 016 938	4 014 131
Dettes fiscales et sociales	2 044 932	1 814 672	1 857 859
Dettes diverses	2 564 549	864 730	877 140
Produits constatés d'avance	445 993	798 550	735 247
TOTAL IV DETTES	20 338 261	18 383 569	21 012 379
<u>COMPTES DE REGULARISATION</u>			
charges à payer	258 370	188 252	376 575
TOTAL V COMPTES DE REGULARISATION	258 370	188 252	376 575
TOTAL GENERAL	49 271 846	46 291 611	45 201 319

COMPTE DE RESULTAT CONSOLIDE
31/12/2002 EN EUROS

	2002	2001	2000
Ventes d'objets et matériels	486 952	662 509	730 943
Participation des destinataires de la solidarité	5 897 411	6 148 391	6 218 680
SOUS TOTAL	6 384 363	6 810 900	6 949 623
Subventions de l'année	17 952 724	17 849 506	17 901 976
Reprises sur amortissements, provisions et transferts de charges	246 261	299 190	197 959
Dons et Legs	13 628 988	13 763 564	12 803 999
Initiatives	7 163 244	6 967 866	6 412 426
Autres produits	298 663	515 462	1 198 532
TOTAL DES PRODUITS D'ACTIVITES (I)	45 674 243	46 206 488	45 464 515
Achats de marchandises pour la solidarité	6 999 639	6 092 080	6 145 199
Autres achats	194 155	3 573 989	3 723 832
Variations de stocks	-377 714	15 719	-12 448
Services extérieurs	12 431 969	4 179 598	4 660 086
Autres services extérieurs sur missions de solidarité	5 175 030	5 125 269	4 358 704
Autres services extérieurs		5 757 587	6 031 024
Impôts, taxes et versements assimilés	572 325	517 890	534 852
Salaires et traitements	12 532 926	11 605 658	11 088 878
Charges sociales	4 189 842	3 744 434	3 515 990
Subventions rétrocédées à d'autres associations et part. locaux	904 428	1 497 733	1 552 871
Autres charges		997 366	
Dotations aux amortissements, dotations aux provisions	2 261 961	1 808 994	1 654 634
	17 606 999	15 062 454	15 049 814
TOTAL DES CHARGES D'ACTIVITES (II)	44 884 561	44 916 317	43 253 622
1 - RESULTAT SUR ACTIVITES (I - II)	789 682	1 290 171	2 210 893
Autres intérêts et produits assimilés	243 428	360 965	229 054
Différences positives de change	167	766	205
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement	139 061	117 567	40 077
TOTAL DES PRODUITS FINANCIERS (III)	382 656	479 298	269 336
Intérêts et charges assimilés	302 746	420 111	511 388
Différences négatives de change	5 124	1 019	1 840
Charges nettes sur cessions de VMP		5 856	
TOTAL DES CHARGES FINANCIERES (IV)	307 870	426 986	513 228
2 - RESULTAT FINANCIER (IV - III)	74 786	52 312	-243 892
3 - RESULTAT COURANT (I-II+III-IV)	864 468	1 342 483	1 967 001
PRODUITS EXCEPTIONNELS :			
Produits exceptionnels sur opérations de gestion	1 196 522	1 390 764	1 410 081
Produits exceptionnels sur opérations en capital	140 771	911 335	529 921
Reprises sur provisions et transferts de charges	201 626	-303	
TOTAL DES PRODUITS EXCEPTIONNELS (V)	1 538 919	2 301 796	1 940 002
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	1 599 827	793 606	1 483 744
Charges exceptionnelles sur opérations en capital	96 915	430 700	343 221
TOTAL DES CHARGES EXCEPTIONNELLES (VI)	1 696 741	1 224 306	1 826 965
3 - RESULTAT EXCEPTIONNEL (V - VI)	-157 822	1 077 490	113 037
TOTAL DES PRODUITS (I+III+V)	47 595 818	48 987 582	47 673 853
TOTAL DES CHARGES (II+IV+VI)	46 889 172	46 567 609	45 593 815
Engagements à réaliser sur ressources affectées	-1 254 645	-1 607 116	-1 625 563
Report de ressources non utilisées des exercices antérieurs	1 092 911	118 418	1 368 553
Ecart de consolidation	117 270	1 305 507	-8 443
4 - EXCEDENT OU DEFICIT (total des produits - total des charges)	662 182	2 236 782	1 814 585

COMPTE D'EMPLOI DE L'UNION NATIONALE S.P.F.

EMPLOIS	2002		2001		2000	
	Montant	Totaux	Montant	Totaux	Montant	Totaux
I. Missions sociales		34 873 648		34 116 312		31 272 084
1. Solidarité France	25 698 895		21 673 322		19 121 471	
2. Solidarité Monde	3 544 301	-43%	6 233 052	27%	4 889 386	
3. Développement de l'Union	5 630 452		6 209 938		7 261 227	
II. Frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons		2 852 749		2 932 673		2 631 569
1. Solidarité France	1 542 447					
2. Solidarité Monde	94 162					
3. Développement de l'Union	1 216 140					
III. Sommes reçues au cours des années antérieures et non encore utilisées		2 860 867		4 476 908		1 844 273
1. affectés aux campagnes et projets France	1 808 154		2 926 513			
2. affectés aux campagnes et projets Monde	1 031 669		1 278 319			
3. affectés aux développement de l'Union	21 044		272 076			
IV. Frais d'information et de communication		1 684 973		1 625 949		1 636 172
V. Frais relatifs aux autres formes d'appel à la générosité du public		2 875 559		3 302 525		2 355 638
1. Solidarité France	1 081 805					
2. Solidarité Monde	115 982					
3. Développement de l'Union	1 677 772					
VI. Frais de fonctionnement de l'organisme dont :	1 900 098	4 595 611	2 107 317	4 590 156		7 661 547
1. Dotations aux amortissements et aux provisions	1 963 080		1 714 093			
2. Charges financières	295 707		364 727			
3. Impôts et taxes	436 726		404 019			
Ecart de consolidation :			-	1 305 516		8 443
Résultat de l'exercice :		662 182		2 236 783		1 814 586
TOTAL GENERAL		50 405 589		51 975 790		49 224 312

COMPTE D'EMPLOI DE L'UNION NATIONALE S.P.F.

RESSOURCES	2002		2001		2000	
	Montant	Totaux	Montant	Totaux	Montant	Totaux
I. Produits de la générosité du public		26 997 882		24 903 853		
1. Dons manuels et legs		11 190 045		11 807 108		12 221 845
1. affectés aux campagnes et projets France	7 564 645		6 759 286			
2. affectés aux campagnes et projets Monde	841 663		1 338 718			
3. affectés aux développement de l'Union	2 783 737		3 709 104			
2. Legs affectés		2 438 943		1 772 511		
3. Legs non affectés				183 945		582 155
4. Autres produits liés à la générosité du public		13 368 894		11 140 289		14 454 054
1. affectés aux campagnes et projets France	8 590 117		8 428 470			
2. affectés aux campagnes et projets Monde	643 672		574 426			
3. affectés aux développement de l'Union	4 135 105		2 137 393			
II. Sommes reçues au cours des années antérieures et utilisées au cours de cette année		2 699 134		2 988 209		1 587 263
1. affectés aux campagnes et projets France	1 411 967		1 448 498			
2. affectés aux campagnes et projets Monde	1 024 726		1 371 493			
3. affectés aux développement de l'Union	262 441		168 219			
III. Subventions et autres concours publics		17 952 724		17 849 506		17 925 326
1. Solidarité France		8 177 758		11 167 595		
<i>Emplois aidés</i>	1 041 211		5 481 193			
<i>Etat</i>	1 256 855		1 275 226			
<i>Collectivités locales</i>	2 717 690		2 209 686			
<i>Organismes sociaux</i>	2 513 994		1 814 725			
<i>Union Européenne</i>			20 925			
<i>Subventions diverses</i>	648 008		365 840			
2. Solidarité Monde		1 172 261		3 113 165		
<i>Emplois aidés</i>	44 025		1 856			
<i>Etat</i>	5 287		346 700			
<i>Collectivités locales</i>	404 316		534 655			
<i>Organismes sociaux</i>	20 640		19 964			
<i>Union Européenne</i>	610 000		1 230 622			
<i>Subventions diverses</i>	87 993		979 369			
3. Développement de l'Union		8 583 080		3 530 262		
<i>Emplois aidés</i>	5 150 873		290 925			
<i>Etat</i>	182 331		304 643			
<i>Collectivités locales</i>	3 022 523		2 574 136			
<i>Organismes sociaux</i>	192 020		346 967			
<i>Union Européenne</i>	350					
<i>Subventions diverses</i>	34 983		13 591			
4. Autres		19 626		38 484		
Etat (emplois aidés sur postes administratifs)	19 626		38 484			
IV. Autres produits non affectés de l'organisation dont :		2 638 580		6 234 223		2 453 669
abonnements	76 967		119 644		149 784	
autres produits	2 178 956		5 635 283		2 034 548	
produits financiers	382 656		479 295		269 337	
Ecart de consolidation		117 270				
TOTAL GENERAL		50 405 590		51 975 790		49 224 312

Annexe 3
Comptes de l'association nationale du Secours populaire Français

Association nationale

en euros

BILAN

ACTIF	2 003	2 002			2 001	2000
	NET	BRUT	AMORTIS PROV	NET	NET	NET
ACTIF IMMOBILISE						
<u>IMMOBILISATIONS INCORPORELLES</u>	<u>34 687</u>	<u>42 781</u>	<u>36 379</u>	<u>6 402</u>	<u>361</u>	<u>361</u>
Brevets	360	360		360	361	361
Programmes informatiques	10 904	42 421	36 379	6 042		
Logiciels	23 423					
<u>IMMOBILISATIONS CORPORELLES</u>	<u>6 227 997</u>	<u>4 857 762</u>	<u>1 345 746</u>	<u>3 512 016</u>	<u>3 322 441</u>	<u>3 455 505</u>
Terrains	30 459	30 459		30 459	30 459	30 459
Bâtiments	2 879 703	3 784 984	829 582	2 955 403	3 031 102	3 217 566
Agencements, installations et matériels industriels	250 066	353 511	77 709	275 802	224 780	133 148
Matériel informatique	64 728	294 052	261 705	32 347	15 163	19 685
Matériel de bureau	27 154	73 933	43 292	30 640	7 216	15 302
Mobilier de bureau	37 636	189 717	133 458	56 259	13 721	39 345
Biens grevés de droit - commodat	2 938 251	131 106		131 106		
<u>IMMOBILISATIONS FINANCIERES</u>	<u>267 682</u>	<u>276 577</u>	<u>23 599</u>	<u>252 978</u>	<u>100 139</u>	<u>97 068</u>
Créances immobilisées des fédérations	105 405					
Autres titres immobilisés	8 884	24 502	23 599	903	903	903
Prêts aux assoc. départ. du SPF		45 916		45 916	25 916	31 252
Prêt au secours populaire libanais	61 998	123 996		123 996		
Effort de construction	84 234	75 002		75 002	66 159	57 900
Dépôts	7 161	7 161		7 161	7 161	7 013
TOTAL I	6 530 366	5 177 120	1 405 724	3 771 396	3 422 941	3 552 934
ACTIF CIRCULANT						
<u>STOCKS ET EN-COURS</u>	<u>387 715</u>	<u>332 892</u>	<u>36 674</u>	<u>296 218</u>	<u>12 681</u>	<u>17 861</u>
Objets divers	387 715	332 892	36 674	296 218	12 681	17 861
Marchandises (vendues en l'état)						
<u>CREANCES</u>	<u>2 658 406</u>	<u>2 832 315</u>	<u>401 448</u>	<u>2 430 867</u>	<u>2 375 392</u>	<u>2 479 927</u>
Associations départementales et locales	1 601 528	2 121 928	401 448	1 720 480	1 568 642	1 589 382
Personnel					30	
Organismes sociaux	25 224	226		226	44	496
Etat TVA et IS	40 167	16 619		16 619	7 206	16 015
Etat subventions	322 967	165 578		165 578	382 930	472 666
Union européenne subventions	181 277	242 405		242 405	160 374	159 831
Débiteurs divers (legs où décaissements>encaissements)	460 355	257 813		257 813	146 556	155 516
Autres organismes	26 888	27 746		27 746	109 610	86 021
V.M.P et F.N.S.	2 489 176	4 519 247		4 519 247	4 882 519	3 395 531
<u>DISPONIBILITES</u>	<u>3 467 584</u>	<u>1 549 990</u>		<u>1 549 990</u>	<u>784 688</u>	<u>1 955 217</u>
Charges constatées d'avance	425 982	514 675		514 675	605 821	505 279
TOTAL II	9 428 863	9 749 119	438 122	9 310 997	8 661 101	8 353 815
COMPTES DE REGULARISATION						
Charges à répartir sur plusieurs exercices	9 515	23 790		23 790	66 550	109 310
TOTAL III	9 515	23 790	0	23 790	66 550	109 310
TOTAL GENERAL	15 968 744	14 950 029	1 843 846	13 106 183	12 150 592	12 016 059

Association nationale

en euros

BILAN

PASSIF	2 003	2 002	2 001	2000
<u>CAPITAUX PROPRES</u>				
Fonds associatif et réserves	2 831 518	2 787 078	2 322 244	1 683 621
Apports Associations Départementales-Association Nationale	2 938 251	131 106		
Résultat de l'exercice	-641 277	49 641	464 833	749 388
TOTAL I CAPITAUX PROPRES	5 128 492	2 967 825	2 787 077	2 433 009
<u>PROVISIONS</u>				
Provisions pour risques	122 147	130 880	140 656	137 418
Provisions pour charges à répartir				
TOTAL II PROVISIONS	122 147	130 880	140 656	137 418
<u>FONDS DEBIES (anciennement : engagements sur campagnes en cours)</u>				
sur subventions	150 104	261 817	216 392	599 715
sur dons manuels affectés	2 700 832	2 251 380	1 767 463	1 435 920
sur versements fédérations affectés	574 462	687 269	675 499	641 611
sur legs affectés	16 451	26 695	31 715	
TOTAL III FONDS DEBIES	3 441 849	3 227 161	2 691 069	2 677 246
TOTAL IV FNS Associations départementales et locales	2 066 114	2 638 075	2 393 655	1 576 504
<u>DETTES</u>				
<u>Dettes financières</u>	<u>2 988 890</u>	<u>1 682 406</u>	<u>1 344 746</u>	<u>1 888 413</u>
Emprunts aux assoc. départementales du SPF		4 573	4 573	4 573
Emprunts auprès d'établissements bancaires	471 899	826 958	1 263 375	1 680 665
Autres emprunts	24 392	24 392	26 701	29 751
Concours bancaires courants	2 492 599	826 483	50 097	173 424
<u>Dettes d'exploitation</u>	<u>1 952 218</u>	<u>2 184 334</u>	<u>2 315 703</u>	<u>2 746 837</u>
Associations départementales et locales	434 301	438 989	365 370	1 133 252
Dettes fournisseurs	1 029 418	1 088 952	1 346 007	1 056 678
Dettes fiscales et sociales	434 041	536 620	471 288	296 935
Créditeurs divers (legs où encaissements > décaissements)	54 458	119 773	133 038	259 972
Produits constatés d'avance	17 537	22 490	21 663	18 925
Produits constatés d'avance sur fonds d'urgence et projets	235 597	242 945	444 346	484 810
TOTAL V DETTES	5 194 242	4 132 175	4 126 458	5 138 985
<u>COMPTES DE REGULARISATION</u>				
Charges à payer	15 900	10 068	11 678	52 897
TOTAL VI COMPTES DE REGULARISATION	15 900	10 068	11 678	52 897
TOTAL GENERAL	15 968 744	13 106 184	12 150 593	12 016 059

Association nationale

en euros

Compte de résultats

	2003	2002	2001	2000
<u>Subventions de l'année</u>	<u>2 581 864</u>	<u>2 645 638</u>	<u>3 973 461</u>	<u>4 765 110</u>
Aides à l'emploi	153 226	150 859	203 974	103 348
Ministère des affaires sociales	568 572	533 572	564 061	1 295 817
Ministère jeunesse et sports	104 168	122 834	97 072	132 669
Ministère de l'agriculture	136 188	123 947	111 807	113 650
Ministère Emploi et solidarité			7 622	43 356
Ministère Affaires étrangères	359 306		274 568	210 422
Ministère du transport et du tourisme			76 225	82 322
Ministère de la culture	21 500	15 000		30 490
Collectivités territoriales	60 888	157 133	93 556	181 537
Fondation de France	93 000	636 250	128 537	191 019
Agence nationale des chèques vacances	167 680	182 900	178 607	167 282
Union européenne	786 450	610 000	1 227 573	1 967 687
Subventions diverses	130 886	113 143	825 882	167 766
Subventions HCR			183 977	77 745
<u>Autres produits gestion courante</u>	<u>10 328 149</u>	<u>10 854 684</u>	<u>10 520 673</u>	<u>10 315 246</u>
Reprises sur amortissements, provisions et transferts de charges	37 857			62 618
Ventes destinées au développement de l'association	265 780	287 908	441 937	429 372
Variations de stocks				-9 758
Dons affectés au développement	1 482 166	1 389 300	2 068 829	3 448 926
Dons affectés aux campagnes et projets	1 430 233	1 650 421	1 350 729	1 406 726
Legs non affectés	1 355 372	2 438 942	1 650 754	332 234
Legs affectés	19 850		121 757	
Participation statutaire des associations départementales à la vie de l'assoc.	2 631 872	2 604 941	2 605 839	2 433 430
Participation statutaire des associations départementales aux projets	1 067 876	776 413	708 680	533 812
Autres produits de participation des assoc. départ. et locales	1 718 475	1 315 678	1 280 994	1 502 493
Autres produits	221 457	221 094	145 079	127 748
Transfert de charges d'exploitation	97 211	169 987	146 075	47 645
TOTAL DES PRODUITS D'ACTIVITES (I)	12 910 013	13 500 322	14 494 134	15 080 356
Achats de marchandises pour la solidarité	603 020	784 554	1 882 334	1 823 321
Autres achats	1 086 592	1 129 688	942 154	991 651
Variations de stocks	-291 651	-320 211	5 180	-12 448
Services extérieurs	789 086	756 179	791 887	687 372
Autres services extérieurs sur missions de solidarité	1 597 854	1 169 430	1 957 460	2 248 774
Autres services extérieurs	2 397 361	2 351 203	2 384 155	1 669 189
Impôts, taxes et versements assimilés	253 683	255 550	227 157	216 056
Salaires et traitements	2 331 261	2 269 610	2 117 827	1 879 174
Charges sociales	1 178 250	1 130 147	1 040 696	857 194
Subventions rétrocédées à d'autres associations et part. locaux	600 243	1 530 823	1 485 537	1 552 871
Versements aux associations partenaires	1 311 122			
Versements aux associations départementales et locales SPF	360 394			
Reversement sur legs aux associations départementales et loc. SPF	267 411			
Autres charges	402 255	1 609 355	997 366	1 576 030
Dotations aux amortissements	179 793	169 724	184 665	201 835
Dotations aux provisions	226 313	298 881	131 561	7 681
TOTAL DES CHARGES D'ACTIVITES (II)	13 292 987	13 134 933	14 147 979	13 698 700
1 - RESULTAT SUR ACTIVITES (I - II)	-382 974	365 389	346 155	1 381 656

<i>TOTAL DES PRODUITS FINANCIERS (III)</i>	94 033	156 513	235 522	113 862
<i>TOTAL DES CHARGES FINANCIERES (IV)</i>	138 811	128 628	198 829	296 149
2 - RESULTAT FINANCIER (IV - III)	-44 778	27 885	36 693	-182 287
3 - RESULTAT COURANT (I-II+III-IV)	-427 752	393 274	382 848	1 199 369
<i>TOTAL DES PRODUITS EXCEPTIONNELS (V)</i>	43 564	56 433	66 797	49 201
<i>TOTAL DES CHARGES EXCEPTIONNELLES (VI)</i>	49 747	65 376	11 454	160 386
3 - RESULTAT EXCEPTIONNEL (V - VI)	-6 183	-8 943	55 343	-111 185
TOTAL DES PRODUITS (I+III+V)	13 047 610	13 713 268	14 796 453	15 243 419
TOTAL DES CHARGES (II+IV+VI)	13 481 545	13 328 937	14 358 262	14 155 235
4 - EXCEDENT OU DEFICIT (total des produits - total des charges)	-433 935	384 331	438 191	1 088 184
Report de ressources non utilisées des exercices antérieurs	1 312 983	903 954	1 448 217	1 226 087
Engagements à réaliser sur ressources affectées	1 520 325	1 238 645	1 421 575	1 564 883
Ecart	-207 342	-334 691	26 642	-338 796
TOTAL DES PRODUITS avec report	14 360 593	14 617 222	16 244 670	16 469 506
TOTAL DES CHARGES avec engagement	15 001 870	14 567 582	15 779 837	15 720 118
4 - EXCEDENT OU DEFICIT (total des produits - total des charges)	-641 277	49 640	464 833	749 388

EMPLOIS	2003		2002		2001		2000	
	Montant	Totaux	Montant	Totaux	Montant	Totaux	Montant	Totaux
I. Missions sociales		7 120 491		7 306 362		8 284 505		8 652 289
1. Solidarité France	1 891 798		3 073 196		1 958 552		3 785 030	
2. Solidarité Monde	3 621 733		2 073 614		4 796 718		3 509 490	
3. Développement de l'Union	1 606 960		2 159 552		1 529 235		1 357 769	
II. Frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons		1 757 383		1 646 516		1 530 276		996 432
1. Solidarité France								
2. Solidarité Monde								
3. Développement de l'Union								
III. Sommes reçues au cours des années antérieures et non encore utilisées		1 520 324		1 238 645		1 421 575		1 564 883
1. affectés aux campagnes et projets France	67 009		431 769		343 652		220 133	
2. affectés aux campagnes et projets Monde	1 205 802		806 876		907 884		1 179 197	
3. affectés aux développements de l'Union (don'action)	247 513				170 039		165 553	
IV. Frais d'information et de communication		1 698 307		1 560 250		1 506 278		1 595 366
V. Frais relatifs aux autres formes d'appel à la générosité du public		291 044		498 703		497 057		540 301
1. Solidarité France								
2. Solidarité Monde								
3. Développement de l'Union								
Frais de recherche de mécénat		51 363						
VI. Frais de fonctionnement de l'organisme dont :		2 513 211		2 251 727		2 528 692		1 945 534
Frais de gestion	2 145 550		1 834 752		2 095 860		1 492 162	
Impôts et taxes	111 852		119 951		111 599		103 479	
Dotations aux amortissements et aux provisions	179 793		169 724		184 664		201 835	
Frais financiers	76 016		127 300		136 569		148 058	
Charges exceptionnelles		49 747		65 376		11 454		425 314
Résultat de l'exercice :				49 641		464 833		749 388
TOTAL GENERAL		15 001 870		14 617 220		16 244 670		16 469 507

Association nationale
en euros

RESSOURCES	2003		2002		2001		2000	
	Montant	Totaux	Montant	Totaux	Montant	Totaux	Montant	Totaux
I. Produits de la générosité du public								
1. Dons manuels et legs		2 912 400		3 039 721		3 419 557		4 855 652
1. affectés aux campagnes et projets France	330 642		1 234 735		667 384		1 298 249	
2. affectés aux campagnes et projets Monde	1 099 592		440 047		683 543		113 721	
3. affectés au développement de l'Union	1 482 166		1 364 939		2 068 630		3 443 682	
2. Legs, autres libéralités et produits sur legs et donations dt affectés au développement de l'Union	1 355 372	1 375 222	2 438 942	2 438 942		1 772 511		321 187
3. Autres produits liés à la générosité du public				76		477		1 468
II. Sommes reçues au cours des années antérieures et utilisées au cours de cette année		1 312 984		903 954		1 448 217		896 282
1. affectés aux campagnes et projets France	275 828		49 847		105 718		5 873	
2. affectés aux campagnes et projets Monde	1 037 156		679 049		1 176 946		778 236	
3. affectés au développement de l'Union			175 058		165 553		112 173	
4. Fonds d'urgence (loterie 1995)								329 805
III. Autres produits affectés aux missions sociales		2 783 262		2 427 860		2 025 171		2 355 100
1. Solidarité France	1 010 958		1 375 519		1 010 341			
2. Solidarité Monde	1 060 066		459 991		629 300			
3. Développement de l'Union (don'action)	712 238		592 350		385 530			
III. Subventions et autres concours publics	2 581 863		2 645 637		3 973 462		4 765 110	
<u>1. Solidarité France</u>		1 018 064		1 666 001		1 164 812		2 012 724
<i>Emplois aidés</i>	15 924		21 306					
<i>Etat</i>	751 760		680 519		813 382			
<i>Agence nationale des chèques-vacances</i>	167 680		182 900		178 607			
<i>Collectivités locales</i>	12 700		127 376		45 811			
<i>Fondation de France</i>	3 000		636 250		127 012			
<i>Fondation RATP</i>	4 000		9 150					
<i>Subventions diverses</i>	63 000		8 500					
<u>2. Solidarité Monde</u>		1 361 660		754 149		2 583 675		2 595 966
<i>Emplois aidés</i>	49 048		42 332					
<i>Etat</i>	363 806		3 000		332 522			
<i>Union Européenne</i>	786 450		610 000		1 227 573			
<i>Collectivités locales</i>	42 870		10 824		44 210			
<i>Fondation de France</i>	90 000							
<i>Haut commissariat aux réfugiés</i>					183 977			
<i>Unicef</i>					596 422			
<i>Subventions diverses</i>	29 486		87 993		198 969			
<u>3. Développement de l'Union</u>		185 922		205 861		186 491		118 016
<i>Emplois aidés</i>	67 536		64 594					
<i>Etat</i>	78 668		114 834		181 431			
<i>Collectivités locales</i>	5 318		18 933		3 535			
<i>Subventions diverses</i>	34 400		7 500		1 524			
<u>4. Autres</u>		16 217		19 626		38 484		38 404
<i>Etat (emplois aidés sur postes administratifs)</i>	16 217		19 626					
IV. Autres produits non affectés de l'organisation dont :		3 254 087		2 934 610		3 392 403		2 785 439
cotisations	1 544 562		2 604 941		2 605 839			
abonnements	1 074 272		76 488		122 583			
produits financiers	94 033		156 513		235 523			
autres produits	541 220		96 668		428 458			
Produits exceptionnels		43 564		56 433		66 797		111 818
Transferts de charges d'exploitation		97 211		169 987		146 075		47 645
Déficit de l'exercice		641 277						
TOTAL GENERAL		15 001 870		14 617 220		16 244 670		16 469 506

REPONSE DE L'ASSOCIATION



Paris, le 9 août 2005

Madame Marie-Caroline Bonnet-Galzy
Chef de service de l'IGAS
Section des rapports
25-27 Rue d'Astorg
75008 Paris

9-11 RUE FROISSART
75140 PARIS CEDEX 03
T 01 44 78 21 00
F 01 42 74 71 01

RECONNU D'UTILITÉ PUBLIQUE
GRANDE CAUSE NATIONALE 1991
AGRÉÉ D'ÉDUCATION POPULAIRE
ASSOCIATION ÉDUCATIVE
COMPLÉMENTAIRE
DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC

HABILITÉ À PERCEVOIR
LEGS ET DONATIONS

CCP 654 37 H PARIS

www.secourspopulaire.asso.fr



Madame,

Nous avons bien reçu le rapport définitif. Nous vous prions d'excuser le temps mis pour vous répondre.

Nous avons lu le rapport avec attention et vous remercions d'avoir pris en compte ce qui pour nous était essentiel dans les remarques que nous nous étions permis de formuler.

Nous allons bien entendu transmettre vos observations définitives à notre Conseil d'administration et ultérieurement à notre Assemblée générale.

Nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré et nous avons pris note de vos remarques et observations et nous allons y travailler.

Je vous prie de croire, Madame, en mes sentiments tout dévoués aux causes humanitaires.

Julien Lauprêtre
Président