



Inspection générale  
des affaires sociales

Appel à la générosité publique :  
Contrôle du compte d'emploi des ressources  
de la Fondation Raoul Follereau

**RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Docteur Pierre ABALLEA  
Nicolas KANHONOU

Didier NOURY  
Frédérique SIMON-DELAVELLE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Avril 2014 -

RM2013-160P



## SYNTHESE

**Conformité** : Au vu des investigations conduites, la mission estime que **les dépenses engagées** de 2009 à 2012 par la Fondation Raoul Follereau **sont conformes** aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité du public **sous deux réserves** liées d'une part à la non-conformité réglementaire du compte d'emploi des ressources et d'autre part au financement de plusieurs actions non conformes à l'objet social.

- [1] Reconnue d'utilité publique par décret en conseil d'Etat du 12 décembre 1984, la Fondation Raoul Follereau finance ses actions quasiment exclusivement au travers d'appels à la générosité du public. En 2012, le total des emplois financés par ces ressources est de 15 M€ principalement consacrés à cinq missions sociales : Lépreux et programmes de santé (38 % des emplois), Enfants en détresse (12 %), Information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau (10 %), Développement (8 %) et Réinsertion par l'emploi en France (2 %).
- *La Fondation dont l'action reste nécessaire en matière de lutte contre la lèpre a pris en compte une partie des critiques formulées par l'IGAS en 2002*
- [2] L'examen de son compte d'emploi des ressources a fait l'objet d'un premier rapport de l'IGAS publié en février 2002, qui tout en soulignant la qualité du travail mené en faveur des victimes de la lèpre comportait d'importantes critiques sur le fonctionnement et l'activité de cet organisme : l'opacité de l'organisation de ce qui était alors un groupe complexe et hétérogène, la concentration organisée des pouvoirs dans les mains de quelques membres fondateurs, un niveau de réserves disproportionné, des dépenses non-conformes à l'information fournie aux donateurs, à l'objet social ou sans lien avec son activité caritative, des dysfonctionnements divers et un manque de rigueur dans la gestion des comptes et le pilotage des projets.
- [3] Plusieurs recommandations de ce rapport ont été suivies d'effets : dissolution du groupe Follereau et séparation des activités caritatives des activités de logement social, simplification des structures opérationnelles avec reprise des différentes activités par la nouvelle Fondation créée en 2006, mise en place d'un contrôle interne visant à produire des garanties de bonne utilisation des fonds collectés auprès du public. Par ailleurs, en dépit d'un désengagement sur la dernière décennie observé à la Fondation, comme chez beaucoup de financeurs historiques, il convient de souligner à nouveau le travail accompli sur les projets santé notamment ceux relatifs à la lutte contre la lèpre et à la récente épidémie d'ulcère du Buruli dont la Fondation a contribué à relever le défi.
- [4] Ces évolutions positives doivent cependant être approfondies et des progrès significatifs sont nécessaires.
- *L'organisation reste complexe et ne garantit pas complètement au donateur une utilisation conforme de ses dons*
- [5] Si la Fondation a simplifié son organisation, son intégration n'est pas encore totalement cohérente : les actions menées au Liban sont intégrées à la mission sociale développement alors même qu'une majorité d'entre elles relèvent d'actions en faveur des enfants ; la Fondation a isolé une cinquième mission sociale « information sur les missions sociales et diffusion du message du fondateur » qui ne recouvre pas de réalité opérationnelle identifiable ; son organisation reste complexe en raison du recours à des groupements d'intérêt économique et à deux filiales.

- [6] Par ailleurs, la Fondation a adapté ses statuts en 2006 pour les conformer aux statuts types du conseil d'Etat mais ces modifications ne garantissent toujours pas sa nécessaire indépendance vis-à-vis de ses fondateurs. Ainsi, le collège des fondateurs a de fait une majorité au conseil de surveillance au travers de son contrôle de la composition d'un second collège «des amis de la Fondation». De plus, l'un des membres fondateurs est également président du directoire. Ce dernier est à la tête des principales entités liées à la Fondation. Cette concentration n'est pas contrebalancée par les diverses commissions statutaires placées auprès du conseil de surveillance. Il apparaît souhaitable que la Fondation adapte ses statuts aux nouveaux standards du conseil d'Etat et que le conseil de surveillance s'entoure de contre pouvoirs plus efficaces.
- [7] Enfin, si sa mise en place dans le cadre d'une démarche de certification externe constitue un net progrès, le service du contrôle interne n'est pas encore capable de pleinement garantir la bonne utilisation des fonds des donateurs. La mission relève notamment, comme celle de 2002, l'existence de financements non conformes à l'objet social d'intérêt général contribuant au fonctionnement de communautés religieuses (5 % des missions d'aides), soutenant l'enseignement privé hors contrat ou diverses structures sans lien avec l'activité de la Fondation. Certains risques importants, notamment les risques liés à l'accueil d'enfants en situation de vulnérabilité ou les risques d'image liés au passé du fondateur, sont mal pris en compte par la Fondation. Enfin, la bonne affectation des ressources aux missions ou aux projets, en particulier des legs et des appels ciblés, n'est pas complètement garantie : des erreurs d'affectation des legs ont été constatées pour l'année 2011 et le suivi des fonds collectés via des appels ciblés apparaît insuffisant.
- [8] La Fondation doit s'assurer de la conformité de ses dépenses à son objet social et réévaluer sa politique de gestion des risques.
- ***La stratégie de collecte respecte les donateurs et l'information qui leur est fournie est bonne dans l'ensemble***
- [9] La stratégie de collecte retenue par la Fondation repose sur l'envoi de journaux et de publipostages dont le contenu respecte globalement les obligations déontologiques. Elle s'appuie sur des prestataires dont elle a utilement réduit le nombre en 2013. L'évolution de la rentabilité de la collecte sur trois ans est plutôt défavorable, avec des frais de collecte progressant de 15 % pour atteindre 2,9 M€ pour des ressources collectées diminuant de 13 %. Dans un contexte de contraction forte de son réseau de bénévoles et de quêteurs, la collecte directe de proximité (journée mondiale des lépreux) coûte plus qu'elle ne rapporte depuis plusieurs années.
- [10] Dans ce contexte, la Fondation s'est engagée dans une démarche onéreuse - mais dont elle espère tirer des fruits à moyen terme - de recherche de nouveaux donateurs et d'optimisation de ses opérations de collecte reposant sur un ciblage très précis.
- [11] Afin de répondre aux réclamations de certains donateurs et d'optimiser ses dépenses, la Fondation a développé une série d'outils permettant de limiter la fréquence des sollicitations. La Fondation doit encore toutefois se mettre en conformité avec les prescriptions de la CNIL en fixant une durée limite de conservation des données personnelles des donateurs. Il lui revient également de sécuriser la déductibilité fiscale à 75 % (et non 66 %) des dons qu'elle reçoit, en engageant une procédure de rescrit auprès de l'administration fiscale.
- [12] Enfin, l'information des donateurs sur les projets financés est dans l'ensemble exacte et sincère mais manque parfois de précision quant aux objectifs recherchés ou aux moyens utilisés. C'est notamment le cas pour des soutiens à l'enseignement catholique hors contrat en France ou à des organismes sans lien direct avec les missions sociales, pour le recours quasi exclusif à des opérateurs catholiques pour porter les projets sur le terrain, pour les objectifs de l'intervention au Liban et pour la lisibilité de l'action de la Fondation dans le cadre de la mission sociale information et diffusion du message de Raoul Follereau.

➤ ***Des corrections importantes doivent être apportées au compte d'emploi des ressources et aux commentaires qui l'accompagnent***

- [13] Comme tous les organismes faisant appel à la générosité du public, la Fondation Raoul Follereau a l'obligation d'établir chaque année un compte d'emploi des ressources (CER) qui retrace l'utilisation des fonds issus de la générosité du public.
- [14] Le CER de la Fondation diffusé aux donateurs présente plusieurs qualités. C'est tout d'abord un compte combiné qui agrège les résultats de la Fondation et ceux de quatre entités qui lui sont intimement liées, afin de fournir une vision plus complète de l'activité, des ressources et des emplois de l'ensemble Follereau. C'est ensuite un compte fiable qui comporte des données cohérentes avec les comptabilités générale et analytique. C'est enfin un document qui est accompagné de commentaires qui aident le donateur à comprendre l'utilisation des ressources collectées par la Fondation.
- [15] En contre-point, le compte d'emploi des ressources se caractérise par des difficultés techniques liées à une élaboration complexe, insuffisamment documentée et réalisée manuellement, sans interface avec les comptabilités. Surtout, ce CER présente des lacunes importantes dans sa présentation comme dans son contenu.
- [16] Dans sa présentation, le document apparaît trop peu informatif, suite à une application mécanique du nouveau modèle réglementaire de CER dont les potentialités ne sont pas utilisées : agrégation des cinq missions sociales pourtant très différentes de la Fondation ; absence d'indication des modalités d'une intervention qui s'effectue dans la durée et non pas ponctuellement, en appui et non pas en substitution des acteurs locaux ; non valorisation du concours des bénévoles et des ressources en nature ainsi qu'absence de mise en évidence des efforts du réseau des bénévoles des comités français pour développer des recettes à partir de manifestations locales.
- [17] Dans son contenu, le compte d'emploi des ressources se caractérise par une sincérité insuffisante, en raison d'interprétations erronées des dispositions réglementaires.
- [18] Tout d'abord, la Fondation considère indûment que ses 14,6 M€ de réserves issues pour l'essentiel du placement des fonds collectés auprès du public, ne sont pas des ressources de générosité publique : elle omet en conséquence de faire figurer ce montant collecté et non utilisé parmi les ressources de son CER.
- [19] Ensuite, l'organisme fait état de missions sociales qui, de 2010 à 2012 avoisinent 73 % des emplois financés par la générosité publique. Ce résultat s'explique toutefois par la comptabilisation en partie injustifiée de frais de gestion et de collecte aux côtés des missions d'aides qui, dans leur acception la plus étroite d'aides concrètement versées aux bénéficiaires, ne dépassent pas la moitié des emplois de la Fondation. Les difficultés se concentrent sur le contenu de la mission sociale dite « Information sur les missions sociales et de diffusion du message de Raoul Follereau » qui n'a guère de contenu opérationnel et incorpore des frais de communication institutionnelle et de fonctionnement du réseau de bénévoles.
- [20] Par ailleurs, les commentaires qui accompagnent le CER n'apparaissent pas suffisamment développés sur plusieurs points : il n'est pas fait mention des substantielles plus-values latentes essentiellement immobilières qui conduisent à un quasi-doublement des réserves comptables ; il n'y a pas d'information sur la part des aides effectivement versées au sein de missions d'aides qui incorpore souvent légitimement des frais de gestion, d'appui et de contrôle ; les donateurs ne disposent pas des éléments leur permettant d'apprécier le bien-fondé de financements éloignés de l'image non confessionnelle de la Fondation.

[21] Au terme de ses investigations, la mission estime que les dépenses engagées de 2009 à 2012 par la Fondation Raoul Follereau sont conformes aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité du public, sous les réserves suivantes.

- La Fondation Raoul Follereau s'est insuffisamment conformée aux dispositions réglementaires permettant de produire un compte emploi ressources qui retrace correctement le montant et l'utilisation des ressources de générosité publique. Les principales difficultés ont trait à l'absence de mention des ressources de générosité publique non utilisées et non affectées, au classement irrégulier des revenus financiers, au manque d'information sur les différentes missions sociales et les modalités d'intervention, à l'incorporation dans les missions sociales de frais de structure non liées aux actions opérationnelles de la Fondation.
- Sous forme de subventions mais également de prêts ou de prises de participation, la Fondation a financé plusieurs actions qui n'apparaissent pas conformes à son objet social reconnu d'utilité publique. Détaillées dans le rapport, ces actions recouvrent le financement de plusieurs projets à caractère purement religieux, et une contribution au fonctionnement de structures sans lien avec l'activité de la Fondation.

[22] Au-delà de ces réserves que la Fondation doit impérativement lever, la mission formule également plusieurs recommandations dont les principales sont les suivantes :

N°	Recommandations
1	Conforter la gouvernance de la Fondation en conformant ses statuts aux statuts-types de 2012 du conseil d'Etat.
2	Refonder le contrôle interne afin de mieux l'ajuster aux enjeux et renforcer l'implication du conseil de surveillance en matière de maîtrise de l'ensemble des risques.
3	Améliorer la lisibilité de la comptabilité générale, relier la comptabilité analytique au compte d'emploi des ressources et mieux documenter les traitements comptables.
4	Compléter les commentaires accompagnant le CER pour faire apparaître la structure, le montant et la valeur des actifs adossés aux réserves issues de la générosité du public.
5	Mentionner dans les commentaires accompagnant le CER la part des aides et subventions versées, afin de permettre aux donateurs de mesurer les frais de structure incorporés aux missions sociales.
6	Faire préciser par le conseil de surveillance la procédure d'examen des projets afin de mieux éclairer le directoire, les services instructeurs et le service du contrôle interne sur les limites de l'objet social ; Informer l'ensemble des donateurs sur le financement de projets discutables au regard du caractère non confessionnel de la Fondation.

## Synthèse de la réponse de la Fondation Raoul Follereau au rapport de contrôle de la Mission de l'IGAS

Comme évoqué par la Mission elle-même, la Fondation Raoul Follereau note tout d'abord que les cinq mois d'investigations et de contrôles de la Mission de l'IGAS se sont déroulés dans un climat de bonne coopération avec l'ensemble du personnel des services et des structures auditées.

La Fondation constate avec satisfaction que la Mission souligne les progrès accomplis depuis le dernier rapport de 2001 et relève les points positifs, voire « remarquables » concernant notamment :

L'organisation des structures, leur fonctionnement et leur gouvernance : « la Fondation dispose désormais d'une organisation opérationnelle plus simple, cette intégration permet une présentation consolidée des activités de la Fondation et donc une meilleure information des donateurs ».

La gestion des projets : « la définition et la mise en œuvre des projets sont particulièrement bien suivies par le siège, son réseau de représentants et ses deux conseillers médicaux. Le système de contrôle et d'audit interne intervient aussi bien sur les services du siège que sur les projets de terrain ... », « le développement de la démarche qualité et du contrôle interne est remarquable ».

La communication et les moyens de collecte ainsi que le respect des donateurs : « la Fondation traite la quasi-totalité des réclamations qu'elle reçoit de la part des donateurs. Un soin tout particulier est apporté aux réponses qui sont données... ».

Le processus comptable et sa transcription dans le document CER (« Compte emploi-ressources ») désormais réglementé : « rigueur avec laquelle le service comptable procède », « comptes fiables qui comportent des données cohérentes avec les comptabilités générales et analytiques. ».

La Fondation a noté ensuite les réflexions pertinentes émises dans les discussions ainsi que dans les recommandations formulées. A cette fin elle définira un plan d'action pour la mise en œuvre, notamment, de l'amélioration de sa présentation auprès du public et de l'ajustement d'éléments de son dispositif de contrôle interne.

Enfin il subsiste des points de divergence, portant principalement sur la définition et la composition d'une mission sociale de la Fondation, sur l'interprétation des textes réglementaires concernant des rubriques du CER ainsi que sur l'appréciation de participations ou subventions que la Mission considère parfois comme hors objet.

Sur ces points la Fondation considère toutefois :

- Que l'action d'« Information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau » constitue l'essence même de la Fondation, conformément à la volonté de son fondateur d'œuvrer à éveiller les consciences à la solidarité, à susciter des liens de fraternité entre tous, quels que soient la race, le milieu social ou la religion, et à faire partager une vision de l'homme qui intègre toutes ces dimensions. Il est donc naturel que la Fondation en intègre les charges afférentes dans ses missions sociales, et dans cette rubrique du CER, en la faisant ressortir explicitement dans les commentaires.
- Que la soi-disant « non-conformité aux textes » ne concerne qu'une simple question de classement des produits financiers dans le CER dont la réponse reste encore très ambiguë et discutable, comme le reconnaît d'ailleurs la Mission elle-même dans une note (109). En conséquence, si une réponse officielle est donnée à l'avenir en validant clairement ce qui n'est à

ce jour que la position de l'IGAS, et d'elle seule (la Fondation suivant en ce sens la position actuelle de la plupart des autres ONG similaires, et celle des commissaires aux comptes), elle s'y conformera bien entendu.

- Qu'enfin, concernant les subventions que la Mission considère, à tort selon la Fondation, comme « *sans lien avec l'activité* » de cette dernière : les montants relevés sur les années contrôlées (en excluant les simples placements financiers ou immobiliers) représentent moins de 0,5 % du budget de la Fondation et sont donc non significatifs en toute hypothèse. D'autre part, certaines subventions citées étaient totalement ponctuelles et n'existent plus à ce jour. Enfin, dans ses recommandations, la Mission reconnaît que ces financements peuvent continuer sous la réserve d'une meilleure information à l'avenir (cf. § 449), ce que fera bien évidemment la Fondation.

## OBSERVATION DE LA MISSION IGAS

Les constats établis dans le rapport apparaissent suffisamment étayés pour permettre aux donateurs d'apprécier l'utilisation qui est faite de leur générosité.

L'inspection générale n'a pas vocation à entrer dans des polémiques avec l'organisme contrôlé, à propos de réponses qui à plusieurs reprises apparaissent inexactes, infondées ou déforment la pensée des auteurs du rapport.

Toutefois, l'inspection générale ne peut laisser accroître l'idée d'une absence d'autorité compétente pour veiller à la bonne application des règles fixées en matière d'appel à la générosité publique. Les organismes œuvrant dans ce secteur ne sont pas habilités à forger, avec leurs conseils privés, un prétendu « consensus de place » leur permettant de considérer les observations des corps de contrôle comme de simples interprétations des textes, faites parmi d'autres et sans caractère contraignant.

L'inspection générale rappelle aux donateurs que :

- pour prévenir la répétition de dérives, le législateur a posé un cadre visant, au travers du compte d'emploi des ressources, à assurer une transparence et une information sur l'utilisation conforme des fonds collectés auprès du public ; deux arrêtés, en 2008 mais aussi en 1993, ont précisé ce cadre qui s'impose aux organismes faisant appel à la générosité du public ;
- la vérification de la bonne application concrète de ces textes a été confiée par le législateur aux corps de contrôle, inspection générale des affaires sociales et cour des comptes ; ceux-ci doivent veiller, avec le concours des administrations concernées, à la levée des réserves qu'ils prononcent comme au suivi des recommandations qu'ils formulent. Ceci sera fait dans le cas de la Fondation Follereau, car la déclaration de conformité est entachée de deux réserves qui doivent être levées dans un délai raisonnable.

# Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	11
<b>1 LE FONCTIONNEMENT ET LA GOUVERNANCE DE LA FONDATION.....</b>	<b>12</b>
1.1 Issue d'une longue histoire, l'organisation de la Fondation reste complexe.....	12
1.1.1 Les étapes marquantes de la Fondation.....	12
1.1.2 L'organisation actuelle de la Fondation.....	15
1.2 La réunion opportune des différentes actions sous l'égide d'une même fondation laisse subsister des problèmes de cohérence.....	21
1.2.1 Des principes d'actions communs déclinés sur les quatre missions sociales.....	22
1.2.2 La mission lèpre et santé : un recul des financements et des modalités d'action peu convergentes.....	22
1.2.3 Les problèmes de cohérence des autres missions sociales.....	24
1.3 La gouvernance de la Fondation ne présente pas des garanties optimales de bonne utilisation des fonds collectés.....	26
1.3.1 La prépondérance des fondateurs dans la gouvernance de la Fondation renforce les exigences de transparence.....	26
1.3.2 Les progrès importants réalisés en matière de contrôle interne et de certification ne garantissent pas une maîtrise suffisante des risques.....	31
1.3.3 Le conseil de surveillance et les différentes commissions ne jouent pas complètement leur rôle.....	35
1.3.4 Des dépenses apparaissent étrangères aux appels à la générosité ou à l'objet social.....	39
<b>2 LA COLLECTE DES RESSOURCES ISSUES DE LA GENEROSITE DU PUBLIC ET LE RESPECT DES DROITS DES DONATEURS.....</b>	<b>43</b>
2.1 Les modalités de recherche et de traitement des fonds de la générosité publique.....	44
2.1.1 L'organisation de la collecte et du traitement des dons.....	45
2.1.2 La collecte des legs et autres libéralités.....	49
2.1.3 L'érosion de la rentabilité de la collecte des dons.....	53
2.2 Le respect des droits des donateurs peut progresser sur plusieurs points.....	56
2.2.1 Le respect des obligations légales et réglementaires.....	56
2.2.2 Les exigences déontologiques.....	58
2.2.3 L'information incomplète des donateurs.....	63
<b>3 L'ELABORATION ET LA CONFORMITE DU COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES.....</b>	<b>64</b>
3.1 Cohérent avec les données comptables, le compte combiné d'emploi des ressources est d'une élaboration complexe et peu documentée.....	64
3.1.1 L'élaboration du compte combiné d'emploi des ressources recouvre une succession complexe d'opérations de retraitement.....	64
3.1.2 Insuffisamment documentées, les données sont toutefois cohérentes avec la comptabilité.....	68
3.2 Le compte d'emploi des ressources présente d'importantes lacunes dans sa présentation et son contenu.....	72
3.2.1 Des lacunes dans les rubriques relatives aux ressources qui affectent l'information des donateurs et desservent la Fondation.....	72
3.2.2 Une présentation peu informative des emplois et des missions sociales enregistrant trop de frais de fonctionnement et collecte.....	78

3.3 Les commentaires qui accompagnent le compte d'emploi des ressources doivent mieux informer les donateurs .....	87
3.3.1 Le montant des fonds de générosité publique mis en réserve et disponible doit être précisé et explicité.....	87
3.3.2 La part des aides et subventions versées aux bénéficiaires ou aux structures porteuses de projet doit être communiquée .....	90
3.3.3 Les donateurs doivent être informés des dépenses qui apparaissent discutables au regard du caractère non confessionnel affiché par la Fondation.....	91
LISTE DES SIGLES UTILISES .....	93
PIECE JOINTE.....	95
REPONSE DE L'ORGANISME SUR LE RAPPORT DEFINITIF.....	97

ANNEXE 1 : Les projets financés par la Fondation

ANNEXE 2 : Le contrôle interne et externe

ANNEXE 3 : Le réseau des comités départementaux français

ANNEXE 4 : L'élaboration du compte combiné d'emploi des ressources

ANNEXE 5 : La non-lucrativité

REPONSE DE L'ORGANISME SUR LES ANNEXES DU RAPPORT DEFINITIF

## RAPPORT

- [23] La loi du 28 mai 1996 a confié à l'Inspection générale des affaires sociales, la mission de contrôler les comptes d'emploi des ressources collectées par les organismes du champ sanitaire et social qui font appel à la générosité du public. Cette mission doit permettre de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité du public.
- [24] C'est dans le cadre de son programme récurrent de contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public que l'Inspection générale a procédé au contrôle du compte d'emploi des ressources de la fondation Raoul Follereau. Les investigations ont porté sur les modalités d'appel et d'utilisation des fonds collectés auprès du public ainsi que sur la présentation qui en est faite, notamment au travers du compte d'emploi annuel des ressources
- [25] Le contrôle a conduit à examiner les liens institutionnels et financiers de l'organisme avec les autres entités Follereau. Des vérifications ont ainsi été menées auprès huit structures, sur la base du droit de suite reconnu à l'Inspection générale par la loi du 28 mai 1996. Il s'est également traduit par l'examen du fonctionnement et de la gouvernance des organismes ainsi que de leurs modalités d'engagement, d'exécution et de contrôle de leurs dépenses. Il s'est enfin attaché à vérifier la qualité de l'information dispensée aux donateurs et le respect des droits qui leur sont reconnus. Evoqués dans le corps du rapport, les différents projets menés par la Fondation ont fait l'objet d'un examen approfondi, repris en annexe n°1.
- [26] Intervenant douze ans après un premier contrôle qui portait sur la « Fédération groupe Raoul Follereau », les vérifications ont par ailleurs mis en évidence les progrès réalisés mais également les lacunes de la Fondation dans la mise en œuvre des précédentes recommandations de l'Inspection générale.
- [27] Centrées sur les exercices 2009 à 2012, les investigations se sont déroulées du 20 mars au 16 septembre 2013. Elles ont eu lieu à Paris au siège de la Fondation et des principales structures qui lui sont proches, à Londres où est implantée la Fédération internationale des associations de lutte contre la lèpre (ILEP), dans trois départements comportant un comité ou une association locale (Lyon, Strasbourg et Vannes) ainsi qu'à Saint-Etienne où une partie de la gestion des entités Follereau est regroupée.
- [28] La mission ne s'est pas déplacée dans les pays d'intervention de la Fondation. Le développement des procédures et du contrôle interne dans l'organisme permet désormais de disposer au siège d'éléments substantiels d'analyse et d'évaluation des actions financées. Par ailleurs, la plupart des secteurs d'intervention de la Fondation, souvent situés en milieu rural, sont actuellement d'accès difficile sinon interdit (Afrique sahélienne, Grands Lacs, Liban-Syrie-Irak).

## 1 LE FONCTIONNEMENT ET LA GOUVERNANCE DE LA FONDATION

### 1.1 Issue d'une longue histoire, l'organisation de la Fondation reste complexe

#### 1.1.1 Les étapes marquantes de la Fondation

##### 1.1.1.1 La création de l'association des fondations Raoul Follereau

[29] Né à Nevers en 1903, Raoul Follereau répond en 1943 à l'appel des sœurs de Notre-Dame des Apôtres pour bâtir une ville des lépreux à Adzopé en Côte-d'Ivoire. A cette fin, il organise une première conférence à Annecy pour réunir des fonds. Cette conférence sera suivie de plus d'un millier d'autres dans le cadre de l'Ordre de la charité, organisme pleinement caritatif créé en 1945 pour la prise en charge de léproseries et la mise en place de comités locaux en France et à l'étranger.

[30] En 1953, Raoul Follereau lance l'idée d'une Journée mondiale des lépreux (JML) et en 1965, il préside à la création de la Fédération européenne des associations contre la lèpre (ELEP devenue ILEP en 1975) pour assurer la coordination des actions. En 1968, l'Ordre de la charité devient l'Association des Fondations Raoul Follereau - AFRF (Ordre de la charité).

[31] Par testament, Raoul Follereau en confie la direction à André Récipon, « *son fils spirituel* ». Il meurt en 1977, son épouse Madeleine en 1991. Les responsables de la Fondation soutiennent actuellement une démarche de canonisation des époux Follereau.

##### 1.1.1.2 Le développement des entités Follereau

[32] Contrôlée par ses huit membres fondateurs désignés à vie, l'AFRF est à l'origine une petite association composée de 12 comités locaux autonomes, dotée d'un actif de 46 000 € et disposant d'un budget de 121 000 € répartis dans 24 pays.

[33] Les progrès de l'association vont être importants. En termes d'organisation, la coordination au sein de l'ILEP et le développement des fonctions communes (notamment l'appel aux dons) conduisent à une centralisation accrue de l'association française, nombre de comités associatifs locaux passant au statut de délégations de l'AFRF.

[34] L'association s'entoure de multiples structures d'appui : une union internationale visant à rassembler toutes les associations Raoul Follereau (UIARF), une Fondation reconnue d'utilité publique en 1984 pour bénéficier des nouveaux avantages fiscaux ouverts par la loi, une société commerciale pour l'achat et l'acheminement des médicaments. De nouvelles structures sont également créées pour engager le combat contre la lèpre et toutes les lèpres voulu par Raoul Follereau : Raoul Follereau-Liban pour la reconstruction de ce pays (1989), Association Aujoulat pour le développement (1990), Raoul Follereau Enfants pour l'aide aux enfants des rues (1993).

[35] En 1992, devant l'assemblée générale de l'AFRF, André Récipon confie à son fils Michel « *la charge de l'œuvre que j'ai reçu de Raoul Follereau et que je lui demande de poursuivre* »<sup>1</sup>. L'association se compose alors de 89 comités ou délégations, dispose d'un actif net de plus de 12 M€ et le budget lèpre atteint près de 10 M€ versés dans 32 pays. Stimulée par les avantages fiscaux accordés aux donateurs depuis 1981, la collecte de l'AFRF et de ses associations sœurs qui s'est progressivement organisée, culmine à 15 M€ en 1993 (contre 4 M€ en 1981).

---

<sup>1</sup> André Récipon « *Là où est la Charité... Là est aussi l'Espérance* » 2010, Edition Téqui

### 1.1.1.3 Le rapport IGAS de 2001

[36] Publié en février 2002, un premier rapport de l'IGAS de 2001<sup>2</sup>, sur la Fédération groupe Raoul Follereau souligne la qualité du travail mené en faveur des victimes de la lèpre mais comporte d'importantes critiques sur le fonctionnement et l'activité de cet organisme très largement financé par la générosité du public :

- la difficulté pour les donateurs de se faire une vision claire et complète des activités menées, en raison de l'opacité d'un groupe complexe partagé entre un pôle caritatif et un pôle immobilier, mêlant organismes à but non lucratif et sociétés commerciales, imbriquant des structures de moyens et des entités opérationnelles développant un large spectre d'activités ;
- un fonctionnement statutaire qui ne permet pas un véritable contrôle sur les orientations en raison de la concentration organisée d'un pouvoir qui repose essentiellement sur André et Michel Récipon ; une absence de contrôle interne se traduisant par des dysfonctionnements dans la gestion de l'organisme, dans ses relations avec les donateurs comme dans les actions financées ;
- un niveau de réserves qui, avec 15 M€ dépasse sensiblement le montant des ressources collectées dans l'année ; le financement de dépenses excédant l'objet social de la fondation ou manifestement étrangères aux causes justifiant les collectes auprès des donateurs ; une progression importante de la part des ressources consacrées à la recherche de fonds.

[37] Reprises par une partie de la presse, ces critiques sont relayées en interne au niveau de l'encadrement comme du réseau des bénévoles. Elles conduiront, mi-2002, à une réforme des statuts au cours d'une assemblée générale qui reconduit Michel Récipon comme président.

[38] Plusieurs des recommandations du rapport IGAS ont été suivies d'effets : dissolution du groupe Follereau et séparation des activités caritatives des activités de logement social, simplification des structures opérationnelles avec reprise des différentes activités par l'AFRF puis par la nouvelle Fondation créée en 2006, mise en place d'un contrôle interne visant à produire des garanties de bonne utilisation des fonds collectés auprès du public.

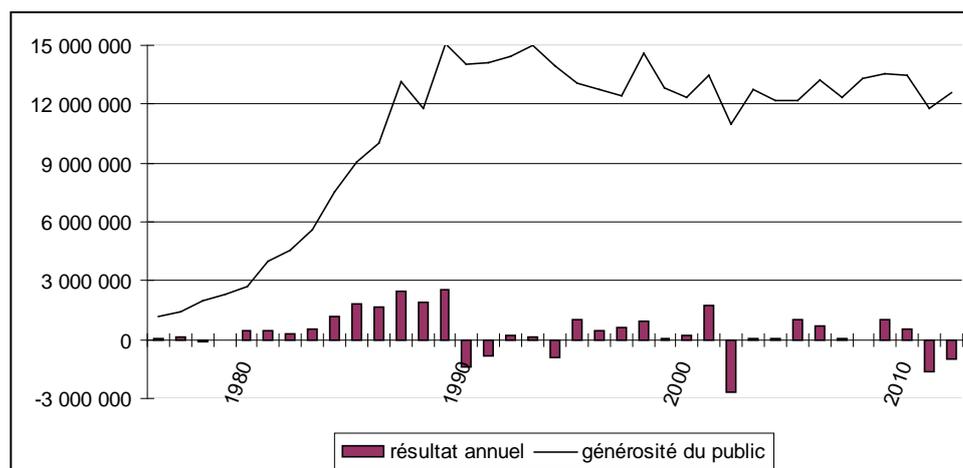
### 1.1.1.4 La stagnation de l'activité au cours des dernières années

[39] Au cours des années 2000, la Fondation est confrontée à un essoufflement de son action : ses activités plafonnent, dans un contexte de recul majeur de la lèpre avec l'apparition de poly-chimiothérapies, qui affecte la mobilisation de terrain en sa faveur ; son audience stagne auprès des donateurs, en dépit de coûteux efforts marketing ; son réseau vieillissant de bénévoles se contracte et ne couvre plus actuellement que 41 départements.

---

<sup>2</sup> Contrôle du compte d'emploi des ressources de la Fédération groupe Raoul Follereau, 2001, IGAS, ministère de l'emploi et de la solidarité.

Graphique 1 : Ressources de générosité publique et résultats annuels de la Fondation



Source : FRF, étude historique sur les résultats des organisations Follereau, validée par le commissaire aux comptes

[40] Les données récentes d'activité de la Fondation peuvent être ainsi résumées :

Tableau 1 : Principaux éléments d'activité et de résultat de la Fondation (2007-2012)

en K€	2012	2011	2010	2009	2008	2007	évolution
<u>Produits d'exploitation</u>	<u>13 236</u>	<u>12 449</u>	<u>14 156</u>	<u>14 421</u>	<u>14 162</u>	<u>13 201</u>	<u>+ 0,3 %</u>
dont générosité publique	12 609	11 766	13 483	13 546	13 277	12 319	+ 0,2 %
<u>Charges d'exploitation</u>	<u>14 869</u>	<u>14 619</u>	<u>14 026</u>	<u>14 225</u>	<u>14 147</u>	<u>13 793</u>	<u>+ 7,8 %</u>
dont : lèpre	5 744	5 672	5 769	6 034	6 075	6 352	- 9,6 %
enfance	1 773	1 820	1 358	1 237	1 050	908	+ 95,3 %
développement	1 178	1 166	1 115	1 107	1 087	1 033	+ 14,0 %
réinsertion	289	281	260	252	250	225	+ 28 %
information	1 530	1 656	1 881	1 791	1 926	1 695	- 9,7 %
							<b>cumul</b>
Résultat d'exploitation	- 1 633	- 2 170	130	196	16	- 592	- 4 053
Résultat financier	145	- 1	35	712	- 517	667	+ 1 041
Résultat exceptionnel	669	33	607	1 178	324	- 13	+ 2 798
Résultat de la Fondation	- 935	- 2 132	767	2 132	13	190	35

Source : Comptes combinés annuels et rapports annuels

[41] Ces dernières années, l'activité s'est globalement maintenue, avec une légère progression des quatre grandes causes opérationnelles défendues par la Fondation. Des éléments financiers et exceptionnels ont permis de compenser la dégradation des résultats d'exploitation.

[42] Cette situation signifie que la Fondation utilise pleinement les ressources issues de la générosité publique et qu'elle ne les thésaurise plus, comme cela a pu être le cas dans le passé (avec notamment 13 M€ d'excédents accumulés dans les années 1980) : l'argent que les donateurs versent à la fondation Follereau est désormais pleinement utilisé et non pas placé.

[43] La structure financière de la Fondation demeure très saine : le niveau de réserves reste important en dépit d'une réduction de 3 M€ depuis 2010 et l'actif est largement composé d'immobilier inscrit à sa valeur historique, c'est-à-dire sensiblement inférieur à sa valeur vénale au vu de la hausse des prix de l'immobilier, notamment parisien (cf. *infra*).

Tableau 2 : Principaux éléments du bilan combiné de la Fondation

ACTIF en K€	2012		net 2007	PASSIF en K€	2012	rappel 2007
	Brut	net				
<u>Actif immobilisé dont :</u>	<u>11 953</u>	<u>6 188</u>	<u>6 131</u>	<u>Fonds propres</u>	<u>17 493</u>	<u>17 386</u>
- terrains, immeubles	10 551	5 262	5 172	- dotations	2 898	2 547
- immobilisations financières	873	873	867	- réserves	14 594	14 838
				<u>Intérêts minoritaires</u>	<u>3</u>	<u>12</u>
				<u>Fonds dédiés</u>	<u>117</u>	<u>250</u>
<u>Actif circulant dont</u>	<u>12 848</u>	<u>12 823</u>	<u>12 819</u>	<u>Dettes dont :</u>	<u>1 658</u>	<u>1 785</u>
- placements financiers	10 425	10 340	10 493	- emprunts dettes financières	44	22
- disponibilités	1 948	1 948	2 197	- dettes fournisseurs	507	705
				- dettes fiscales et sociales	677	629
<u>Charges constatées d'avance</u>	<u>368</u>	<u>368</u>	<u>482</u>	<u>Produits constatés d'avance</u>	<u>108</u>	<u>-</u>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>25 170</b>	<b>19 379</b>	<b>19 432</b>	<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>19 379</b>	<b>19 432</b>

Source : FRF, comptes combinés annuels 2012 et 2007

[44] Pour faire face à l'évolution défavorable de ses résultats et redynamiser sa collecte, la Fondation a défini fin 2010, un plan d'orientations stratégiques à 5 ans :

- compenser le faible dynamisme de l'action lèpre (1<sup>er</sup> pilier) par la montée en puissance des actions en faveur de l'enfance en détresse (2<sup>ème</sup> pilier) ;
- réorienter le réseau de bénévoles vers la promotion de toutes les causes de la Fondation (« la lèpre et toutes les lèpres » dont notamment l'ignorance) ;
- tirer parti du mouvement de départs en retraite pour réorganiser les services du siège et mettre en œuvre une présence ponctuelle et non plus permanente auprès des acteurs de terrain ;
- mobiliser jusqu'à 5 M€ de réserves pour la réalisation de ce plan, doté d'un important volet de communication visant à relancer l'audience de la Fondation auprès de ses donateurs.

### 1.1.2 L'organisation actuelle de la Fondation

[45] A la suite du rapport IGAS, le groupe Follereau a été dissous : au plan opérationnel, le pôle caritatif a été regroupé au sein de la Fondation Raoul Follereau (FRF) et clairement distingué du pôle immobilier organisé autour de la Fondation du logement social (FLS) ; au niveau organisationnel, la simplification est moins nette, le souci d'optimiser la gestion ayant conduit à maintenir l'externalisation de certaines fonctions au sein de structures spécifiques ainsi que le partage d'autres fonctions au sein d'entités de gestion communes à « l'ensemble Follereau »

#### 1.1.2.1 La Fondation : le siège, le réseau de bénévoles, les représentations à l'étranger

[46] Implantés rue de Dantzig dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, les services centraux de la Fondation se répartissent entre :

- Des services directement rattachés au président du directoire : les quatre départements d'instruction et de suivi des projets (enfance en détresse, ruralité, développement, lèpre et santé) ; le département des comités qui assure les fonctions de pilotage du réseau français de bénévoles ; le département communication. Outre ces services, sont directement

rattachés au président du directoire les deux experts médicaux, les quatre représentations et trois antennes de la Fondation à l'étranger et leur personnel local ;

- Un service comptabilité et un service contrôle interne relevant de l'un des deux autres membres du directoire ;
- Les services généraux et marketing (gestion des legs, relations donateurs, traitement des dons, informatique, accueil cuisine et gardiennage) dirigés par un autre membre du directoire.

[47] Plusieurs des fonctions administratives et de gestion sont externalisées : la gestion de la paie, l'archivage, l'imprimerie et le routage des documents imprimés (GIE Scène), l'informatique et la base donateurs (GIE Dantzig), le service d'achats (Follereau Logistique), la gestion locative des immeubles de rapport de la Fondation (SCI Dantzig Immo).

[48] La Fondation compte trois mandataires sociaux, des salariés employés directement et des salariés mutualisés au sein du GIE Dantzig travaillant en partie pour la Fondation. Les cinq rémunérations les plus importantes représentent 411,7 K€ en 2012 (668,5 K€ pour les 10 plus importantes).

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la Fondation 2009-2012

	2012	2011	2010	2009	en %
<b>Effectif en équivalent temps plein</b>	52,71	52,82	52,91	56,74	- 7,1 %
<b>Masse salariale brute<sup>3</sup> en K€</b>	2 423	2 233	2 292	2 387	+ 1,5 %

Source : FRF

[49] Le réseau des comités couvre en 2012 les 96 départements métropolitains rassemblés en sept grandes régions. La couverture des départements repose sur trois dispositifs distincts selon qu'ils disposent ou non de bénévoles : association loi 1901 ou délégation avec bureau et délégué nommé par la Fondation ou bénévole isolé faisant office de trésorier sans délégation dans le premier cas ; salarié de la Fondation en absence de bénévole dans le département dans le second cas. La Fondation ne connaît pas le nombre de ses bénévoles ni *a fortiori* le nombre des quêteurs JML. Elle avance un chiffre de 1 500 bénévoles qui est une selon toute vraisemblance une estimation haute de la réalité et un chiffre de 25 000 quêteurs qui est invérifiable.

[50] L'animation nationale et le contrôle du réseau reposent sur le service des comités avec au siège 2,4 ETP (un directeur et des adjoints administratifs) et sept permanents régionaux, soit une dizaine de salariés.

[51] Ce dispositif d'appui permanent, mis en place au milieu des années 1980, n'a pas été en capacité d'enrayer le déclin progressif des comités. Il existait, 89 comités ou délégations en 1992<sup>4</sup>, 81 au début des années 2000 (19 associations et 62 délégations). Il n'en existe plus que 38 en 2012 (5 associations et 33 délégations). La majorité des comités actuels est composée de bénévoles âgés qui, sauf exception, ne trouvent pas de remplaçants. Le réseau des comités est en train de disparaître.

[52] Cette décroissance s'accompagne d'une baisse régulière des recettes (-30,5 % entre 2007 et 2012), en raison principalement de la baisse de la collecte lors de la JML. Les charges principales du réseau sont liées aux permanents régionaux et aux frais de siège. Elles sont supérieures aux recettes du réseau : en 2012 la Fondation a dépensé 1,25 € pour collecter 1 € (cf. *infra* partie 2.1.3.1). Cette situation déficitaire va en s'aggravant car les charges sont croissantes contrairement aux recettes. Pour ces raisons, détaillées en annexe n°3, la question du maintien de ce réseau se pose.

<sup>3</sup> Salaires bruts hors charges patronales.

<sup>4</sup> André Récipon « *Là où est la Charité... Là est aussi l'Espérance* » Ibid. cit

- [53] La Fondation s'appuie historiquement sur un réseau de représentants salariés en poste dans les pays africains pour appuyer ses projets Lèpre et Santé. Il comprend des gestionnaires administratifs et des experts médicaux : deux conseillers médicaux (à Madagascar et au Bénin), le médecin-directrice du centre hospitalier de Pobé au Bénin ainsi que 34 salariés de droit local; quatre représentations administratives qui suivent les gestionnaires des programmes santé sur plusieurs pays : au Tchad, Congo, et Burkina ; à Madagascar et au Vietnam ; au Mali et en Guinée ; enfin en Côte d'Ivoire et au Bénin. Chaque représentation dispose d'un représentant et d'une équipe d'assistants de droit local.
- [54] Ce dispositif d'appui évolue : le nombre de représentations est passé de 6 en 2009 à 4 en 2012. Celles-ci représentaient 18,3 % des financements des projets santé en 2009 (943 000 €) et encore 15,5 % en 2012 (806 500 €) ; la baisse est de 14 % sur cette période. La Fondation souhaite poursuivre ce mouvement afin notamment, de continuer à réduire ses coûts intermédiaires non directement opérationnels.

### 1.1.2.2 Les différentes entités sur lesquelles s'appuie la Fondation

- [55] Pour mener son action, la Fondation Raoul Follereau s'appuie sur différentes structures qui contribuent soit à la réalisation de ses projets, soit à la gestion de ses ressources.
- Un premier ensemble dont elle détient le contrôle étroit, est constitué de :
    - l'Association des amis de la fondation Raoul Follereau (AAFRF) qui a pris la suite fin 2005 de l'Association des fondations Raoul Follereau, créée en 1968 et délestée au profit de la Fondation de tout bien et activité opérationnelle ; présidée par Michel Récipon, l'AAFRF est désormais chargée de la concertation et de la représentation des bénévoles, sympathisants et amis de l'œuvre de Raoul Follereau ;
    - le Groupement d'intérêt économique Dantzig qui gère des personnels et les moyens informatiques communs à la Fondation et à d'autres entités Follereau ; le GIE associe ainsi la Fondation (90 %), l'UIARF (9 %) et quatre autres entités (FLS, AAFRF, Follereau logistique et Mouvement pour la canonisation des époux Follereau) ; les trois administrateurs sont Michel Récipon et deux administrateurs de la Fondation ;
    - la SARL Follereau Logistique qui est issue en 1991 du service achats de l'AFRF ; elle constitue une centrale d'achats de médicaments, de matériel médical et d'équipements logistique et de transport destinés aux partenaires et ouverte à des clients extérieurs ; détenue par la Fondation et, pour 32 %, par l'UIARF, la SARL enregistre un chiffre d'affaires annuel d'environ 0,8 M€; du fait de son caractère d'établissement pharmaceutique, elle est cogérée par un pharmacien ;
    - la SCI Dantzig Immo au capital social de 5,66 M€ qui gère un peu moins d'1/3 des actifs immobiliers de l'ensemble Follereau, essentiellement son immobilier de rapport ; détenue par la Fondation et à hauteur d'une part sociale par l'UIARF, Dantzig Immo est gérée par Michel Récipon.
- [56] La grande proximité de ces quatre entités a conduit la Fondation à intégrer leurs résultats dans ses comptes annuels combinés, afin de fournir une vision économique et financière plus complète de ses activités. Ce sont ces comptes où la Fondation et ces structures sont réputées ne former qu'une seule entité, qui sont présentés aux donateurs (cf. *infra*).

➤ Les autres structures d'appui

- [57] Le GIE Service de consultations et d'études nouvelles et économiques (GIE Scène) a été créé en 1971 à Saint-Etienne. Il est spécialisé dans la gestion administrative et comptable, la gestion du personnel et l'acquisition de tous matériels et marchandises nécessaires à l'activité de ses membres. Présidé par Michel Récipon, le GIE dispose d'un capital de 2 286 € répartis entre les entités suivantes :

Tableau 4 : Membres du GIE Scène en 2011

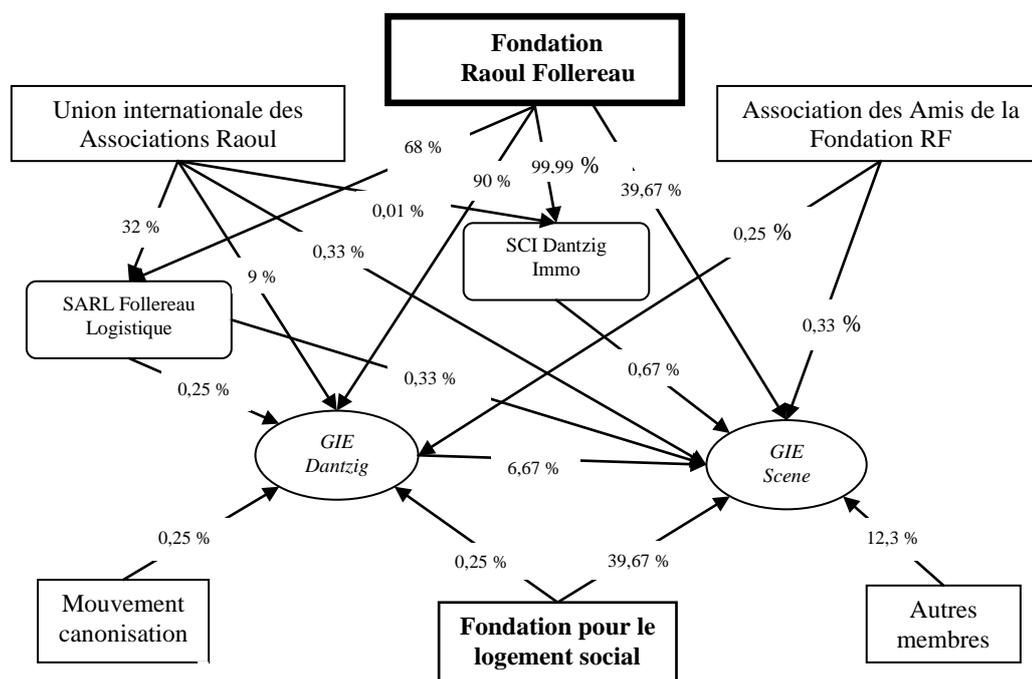
Entités	Parts du capital	en %
Fondation Raoul Follereau	906,78 €	39,66 %
Fondation Logement Social	906,78 €	39,66 %
Association immobilière de progrès	213,36 €	9,33 %
Union Internationale des associations RF	152,40 €	6,66 %
SCI Dantzig Immo	15,24 €	0,66 %
12 autres entités <sup>5</sup> avec chacune :	7,62 €	0,33 %

Source : FRF, fiche d'identification des entités, GIE Scène 2011

- [58] Représentant 60 % des 0,6 M€ du chiffre d'affaires 2011, la Fondation est le premier client du GIE, devant la FLS (23 % du chiffre d'affaires). Les principales prestations du GIE pour la Fondation concernent l'impression notamment des reçus fiscaux, et le façonnage de documents (71 %) ainsi que la gestion des commandes de matériels pour la JML (24 %). Depuis juillet 2011, le GIE assure également la gestion de la paye des personnels travaillant pour la Fondation (4 %).
- [59] L'association du Mouvement pour la glorification de Raoul et Madeleine Follereau a été déclarée à la préfecture de police en juin 2009. Elle vise à « *promouvoir la vie, l'œuvre et la pensée des époux Follereau et à entreprendre les démarches nécessaires en vue de leur canonisation* ». Aux côtés des membres fondateurs, la Fondation et l'AAFRF sont membres de droit du conseil d'administration. L'association est agréée par la Fondation en février 2012 et devient le Mouvement pour la canonisation de Raoul et Madeleine Follereau.

<sup>5</sup> Ces entités comprennent des structures de l'ensemble Follereau (AAFRF, GIE Dantzig, Follereau Logistique) mais aussi des entités amies extérieures : les Léprologues de langue française, la Société d'encouragement au Bien, la SA HLM Aximo, l'Union internationale d'éducation pour le santé, l'Association des familles rurales, les Associations St François Xavier et St Jacques de Compostelle, etc. ; auparavant y adhéraient notamment : la Fédération des organismes de gestion de l'enseignement catholique, SOS femmes et futures mamans, Association pour le XV<sup>ème</sup> centenaire du baptême de la France, etc.

Schéma 1 : Participations croisées Raoul Follereau



Source : FRF, fiche Gouv3 A1

► Les différentes remarques relatives au fonctionnement de cet ensemble Follereau

- [60] L'unité et la cohésion de cet ensemble Follereau reposent sur des liens de participation qui confèrent à la Fondation une place déterminante. Elles résultent également de directions communes, confiées pour l'essentiel à un même groupe de personnes, le président du directoire et quelques administrateurs fondateurs de la Fondation, seuls à même de maîtriser la stratégie d'ensemble des différentes entités. En revanche, elles s'appuient peu sur des relations contractuelles formalisées : les conventions sont peu nombreuses (convention sur la combinaison des comptes, convention de gestion de la Fondation abritée).
- [61] Cet ensemble Follereau a connu un mouvement notable de simplification et de rationalisation au niveau de ses SCI : en décembre 2009, transfert des participations non stratégiques de la Fondation à la SCI Dantzig Immo ; en décembre 2010, fusion-absorption par la SCI Dantzig Immo de la SCI Société anonyme du logement social qui gérait à Saint-Etienne le patrimoine immobilier apporté à la Fondation par l'ancienne AFRF. Toutefois des éléments de complexité demeurent, compliquant la lecture de certaines charges de la Fondation. Ainsi en est-il notamment de la masse salariale imputée soit en frais de personnel, soit en charges extérieures, les salariés de droit français relevant soit de la Fondation, soit du GIE Dantzig avec une paye gérée à Saint-Etienne par le GIE Scene.
- [62] Les données permettant d'apprécier la performance des structures d'appui à la Fondation sont fragmentaires.
- [63] Concentrant l'immobilier de rapport de la Fondation, la SCI Dantzig Immo apporte une contribution positive, au travers des loyers qu'elle perçoit et qu'elle reverse chaque année à la Fondation. Le rendement locatif brut apparaît moyen au vu de l'estimation, prudente, de la valeur vénale des immeubles qu'a réalisée la Fondation durant le contrôle de la mission : le montant annuel des loyers perçus représenterait de 3,4 % à 3,7 % de la valeur vénale des immeubles de la SCI Dantzig.

- [64] Les deux GIE n'ont pas de contribution, positive ou négative, aux résultats de la Fondation puisque la facturation des prestations que ceux-ci fournissent à leurs membres permettent d'équilibrer leurs charges. Dans la logique de constitution de ces GIE, la Fondation privilégie comme les autres membres adhérents, les prestations de ces GIE pour optimiser l'utilisation de leurs moyens humains et matériels ou pour répondre à des préoccupations spécifiques, notamment de sécurité (base de données donateurs, émission des reçus fiscaux). La tarification des prestations peut ponctuellement être plus élevée que certaines opportunités du marché, notamment en impression.
- [65] Follereau Logistique apparaît structurellement déficitaire, le tarif de ses prestations en faveur des bénéficiaires d'aides de la Fondation mais aussi de ses clients extérieurs (24 % du chiffre d'affaires) ne couvrant pas ses charges : faute d'un relèvement des tarifs, ce déficit est couvert par la seule Fondation, au travers de subventions d'équilibre inscrites en missions sociales (119 K€ sur 2009-2012 ; 60 K€ en budget 2013).
- [66] Ce déficit résulte des exigences réglementaires encadrant l'activité d'établissement pharmaceutique qui, avec 210 K€ représente 28 % de l'activité de la SARL. Ces exigences ont imposé le recrutement de deux pharmaciens retraités, l'un à titre principal et l'autre à titre de remplaçant. Soucieuse de maintenir la qualité et la sécurité de ses approvisionnements de médicaments, la Fondation a multiplié les réflexions sans parvenir à une solution satisfaisante. La situation s'est même dégradée en avril 2013, avec le départ du pharmacien principal ce qui ne permet plus de garantir un fonctionnement conforme à la réglementation.
- [67] Le recours à une centrale d'achat de médicaments européenne apparaît toujours nécessaire d'après deux études récentes<sup>6</sup> : elle garantit la rapidité et l'efficacité de traitement des demandes. L'activité pharmaceutique de Follereau Logistique est aujourd'hui modeste au regard des volumes traités ; elle impose des procédures qualité lourdes, que l'équipe réduite peine à faire vivre et qui vont se renforcer encore à l'avenir (extension du système qualité au contrôle de l'activité externalisée : i.e. le transitaire)<sup>7</sup>. L'activité est exercée hors cadre réglementaire depuis mars 2013 ce qui menace le maintien de son autorisation par l'Agence régionale de santé d'Ile de France. En absence de solution de recrutement, la Fondation doit trouver une solution de transfert de sa centrale d'achat à un autre laboratoire de distribution en gros à l'exportation<sup>8</sup>.

### 1.1.2.3 La coordination internationale contre la lèpre

#### ► L'ILEP, fédération internationale des associations contre la lèpre<sup>9</sup>

- [68] Créée en 1965 à l'initiative des organisations caritatives œuvrant contre la lèpre, l'ILEP réunit en 2013, treize des principales ONG qui soutiennent les programmes nationaux de lutte contre la lèpre. Ces ONG ont financé en 2012 pour 43 M€ de projets dans 64 pays sur quatre continents. La part de la Fondation représente 6,5 % de ce montant dans 24 pays.

<sup>6</sup> Darracq, R & Yvert JP. Rapports d'enquête portant sur l'approvisionnement en médicaments réalisé via les centrales d'achat locales vs centrales d'achat européennes ; Follereau Logistique 30 septembre 2010 et 24 mars 2011

<sup>7</sup> Projet de révision des bonnes pratiques de distribution en gros mis en consultation en juillet 2013 par l'ANSM.

<sup>8</sup> Sous réserve d'expertise complémentaire, cette solution pourrait être compatible avec le maintien d'une fonction de courtier entre partenaires du terrain et ce laboratoire si la Fondation veut rester en intermédiaire avec les centres de soins.

<sup>9</sup> Cette fédération est communément désignée dans tous les documents par son acronyme anglais : l'ILEP. Basée à Londres, elle est enregistrée comme association caritative internationale en Angleterre et au Pays de Galles.

- [69] Le rôle de l'ILEP est principalement un rôle de coordination des interventions de ses membres dans les pays afin d'éviter les duplications voire les concurrences : les membres ont réparti les rôles de chef de file par pays (coordinateur) pour assurer l'interface avec les programmes nationaux ; le coordinateur sert également d'interface pour des financements de projets par les autres ONG dans « son » pays ; enfin les membres mutualisent l'expertise scientifique et les orientations stratégiques. Cette coopération n'est pas allée jusqu'à mutualiser les programmes de recherche pour lesquels l'ILEP ne fait que produire des recommandations.
- [70] L'action de l'ILEP s'inscrit fondamentalement dans un dispositif collaboratif et non contraignant, chaque ONG conservant son autonomie dans l'application des recommandations qui en sont issues. Elle confère à ses membres une capacité d'influence sur les stratégies internationales à l'évidence bien supérieure au sein d'un tel ensemble qu'isolément.
- L'Union internationale des associations Raoul Follereau
- [71] Cette union regroupe huit associations Follereau du Nord et neuf associations nationales de pays africains. Les ressources de fonctionnement de 30 000 € en 2012 et 54 000 € en 2011, proviennent des membres, principalement d'une subvention de la Fondation (20 000 € en 2012, 45 000 € en 2011). Les emplois assurent le fonctionnement du secrétariat, la réalisation du matériel JML et l'aide au fonctionnement des associations du Sud.
- [72] Les associations du Nord de l'UIARF financent également les projets des associations africaines membres. La Fondation assure la gestion de ces financements qui figurent au CER. Le budget alloué a baissé de 40 % entre 2009 et 2012 où il s'établit à 230 K€<sup>10</sup>. Les associations africaines portent les actions de plaidoyer auprès de leurs autorités sanitaires pour maintenir une mobilisation suffisante au regard de l'endémie locale. Elles peuvent également développer de l'action sociale pour les malades et leurs familles. Enfin, elles sont encouragées à développer des actions d'appui économique visant à procurer des revenus aux anciens malades.
- [73] Le financement des associations locales Raoul Follereau contribue à implanter une structure relais, partenaire de la Fondation pour conduire les projets. Ceci renchérit les coûts de gestion sans que cela n'apparaisse directement dans le CER de la Fondation. L'intérêt des actions de plaidoyer et notamment d'une JML dans les principaux pays d'endémie est évident. Par contre, celui d'un financement spécifique d'actions de développement (AGR) portés par ailleurs par d'autres opérateurs l'est moins, d'autant que les évaluations en la matière sont peu convaincantes (cf. annexe n°1).

## **1.2 La réunion opportune des différentes actions sous l'égide d'une même fondation laisse subsister des problèmes de cohérence**

- [74] La Fondation dispose désormais d'une organisation opérationnelle plus simple comprenant quatre services, chacun chargé d'une cause. Cette intégration permet une présentation consolidée des activités de la Fondation et donc une meilleure information des donateurs. Toutefois, la création d'une cinquième mission sociale « information sur les missions sociales et diffusion du message du fondateur » ne recouvre pas de réalité opérationnelle aussi identifiable : pas de service dédié, pas de projets, pas de procédures opérationnelles développées dans le contrôle interne.

---

<sup>10</sup> Dont 47 K€ issus des associations du Nord hors FRF.

## 1.2.1 Des principes d'actions communs déclinés sur les quatre missions sociales

[75] Les trois principes d'action figurant dans les rapports annuels sont les suivants :

- « *Privilégier les actions en profondeur, qui assurent des effets curatifs et durables, en s'attaquant aux causes des maux, en acceptant de s'engager dans la durée, en apportant des réponses pérennes, adaptées aux besoins et aux réalités du terrain, et conformes à l'enseignement social de l'Eglise* » ;
- « *aider à faire* », appuyer et développer les compétences et les structures locales, si besoin les susciter, sans se substituer à elles : programmes nationaux, en collaboration avec les ministères locaux ; partenaires privés, souvent religieux, choisis pour leur intégrité, leur compétence et leur engagement à long terme ;
- *rechercher l'efficacité en coordonnant ses actions contre la lèpre avec les deux organisations internationales dont la Fondation est membre fondateur et en inscrivant toutes les actions dans une démarche qualité et un processus d'amélioration continue, selon l'intransigeance prônée par Raoul Follereau* ».

[76] Stabilisées un peu au-dessus de 10 M€ entre 2007 et 2012, les missions sociales se caractérisent par une érosion des programmes de santé qui ne représentent qu'un peu plus de la moitié de l'activité de la Fondation (-10 %). Les autres actions de la Fondation connaissent une progression, notamment l'aide aux enfants en détresse dont les financements ont doublé sur cette période et constituent désormais la 2<sup>ème</sup> activité de la Fondation (17 %). L'aide au développement représente 11 % des emplois alors que la réinsertion en France reste une activité marginale en dépit de sa progression de 30 % sur la période.

Tableau 5 : Activité de la Fondation en 2011

Missions d'Aide	Montant (M€)	Nombre pays	Nombre de projets
<b>Lèpre et Santé</b>	5,6	25	210
<b>Enfance et éducation</b>	1,8	21	52
<b>Développement et formation</b>	1,1	18	80
<b>Réinsertion par l'emploi en milieu rural</b>	0,3	France	41
<b>Total</b>	8,8	3611	383

Source : FRF, synthèse données rapport annuel 2011

## 1.2.2 La mission lèpre et santé : un recul des financements et des modalités d'action peu convergentes

### 1.2.2.1 Le recul de la mission lèpre et le développement de la lutte contre l'ulcère de Buruli

[77] La Fondation est un des acteurs historiques de la lutte contre la lèpre et peut, avec tous les acteurs associatifs qu'elle a su fédérer, revendiquer une part importante des succès internationaux observés, notamment depuis les années 1980. L'endémie est aujourd'hui en passe d'être contrôlée dans la presque totalité des pays (cinq pays<sup>12</sup> seulement déclarent encore plus de 1 cas détecté pour 10 000 habitants). Ce succès a conduit à un désengagement important de la communauté internationale et compromet l'atteinte d'un monde sans lèpre.

<sup>11</sup> Afrique sub-saharienne (27 Etats ex-colonies françaises, belges et portugaises ; Soudan, Ouganda et Tanzanie), Asie (Chine, Inde, Viêt Nam, Cambodge et Philippines), Europe (France, Lituanie, Russie), Amérique (Haïti).

<sup>12</sup> Le Brésil (1,7), l'Inde (1,03), le Népal (1,04) Le Sri Lanka (1,03) et le Sud Soudan (1,8).

- [78] La Fondation n'a pas fait exception à ce mouvement général. Le budget de la mission Lèpre et santé baisse et représente aujourd'hui environ 5 M€ par an. Il était en 1992 de près de 10 M€<sup>13</sup>.
- [79] Au sein de la mission santé, la lutte contre la lèpre représente néanmoins le premier secteur de financement (39 % en 2012), même si son poids relatif recule avec le développement des actions contre l'ulcère de Buruli (18 % en 2012). Le financement des représentations de la Fondation sur le terrain est le troisième poste de dépense (17 %), devant les projets d'appui aux soins de premier recours (14 %).

### 1.2.2.2 Deux modalités d'action distinctes et peu convergentes

- [80] La mission sociale lèpre et santé regroupe schématiquement deux types d'actions. D'une part, les actions de lutte contre les mycobactéries<sup>14</sup> dans les pays où sévit l'endémie lépreuse (financement des programmes nationaux de lutte contre la lèpre, centre de Pobé au Bénin, lutte contre l'ulcère de Buruli, recherche) et d'autre part, le financement de centres de santé de premier recours. A l'exception du centre médical de Pobé qui est géré en direct, la Fondation applique dans cette mission sociale son principe d'action « *aider à faire* ».
- [81] Les projets santé financés apparaissent en conformité avec l'objet social de la Fondation, à l'exception du financement de la recherche sur le paludisme (cf. *infra* partie 1.3.3.2). Deux éléments caractérisent l'évolution de cette mission.

#### ► **Le financement des programmes nationaux**

- [82] Le soutien de la Fondation aux programmes nationaux est encadré par des accords avec les Etats et une stratégie d'action définie, évaluée et régulièrement révisée. Il s'inscrit dans le cadre d'une coordination internationale (ILEP).
- [83] La Fondation dispose d'une expertise interne et d'une information de bonne qualité sur les principales évolutions et avancées en matière de maladies à mycobactéries. Elle dispose également de données sur la prévention et la prise en charge des invalidités liées à la lèpre, ainsi que sur la réhabilitation sociale des anciens malades. Elle profite enfin d'une expertise externe, grâce aux travaux conduits par l'ILEP et au sein de sa commission scientifique et médicale (cf. *infra*).
- [84] La définition et la mise en œuvre des projets sont particulièrement bien suivies par le siège, son réseau de représentations et ses deux conseillers médicaux. Le système de contrôle et d'audit interne intervient également tant sur les services du siège (un audit/an) que sur les projets de terrain, notamment les représentations et le projet du centre Pobé (un audit/an).

#### ► **Les projets d'appui aux structures de soins privées**

- [85] L'intervention structurée de la Fondation au niveau des programmes nationaux contraste avec l'absence de cadre d'action pour l'appui aux structures de santé que la Fondation entend soutenir.

<sup>13</sup> André Récipon « Là où est la charité... Là est aussi l'espérance » Ibid. cit.

<sup>14</sup> Cette famille de bactéries comprend notamment outre le bacille de la lèpre, celui de l'ulcère de Buruli et celui de la tuberculose.

- [86] Si ces financements sont utilisés conformément à l'objet social et servent directement à des populations le plus souvent très démunies, la coordination avec les autorités de santé publiques locales est rare. Les choix d'implantation ou de soutien aux centres de santé ne se fondent pas sur une analyse précise des besoins locaux, le critère prédominant de choix semble autant, si ce n'est davantage, reposer sur la qualité du partenaire et la confiance qui lui est accordée que sur la qualité intrinsèque du projet qu'il porte. La Fondation ne dispose pas ici d'une expertise interne aussi forte, notamment pour instruire dans la durée un soutien à des structures hospitalières, et ne s'appuie pas sur une expertise externe.
- [87] Ceci explique pourquoi la Fondation travaille principalement avec des partenaires religieux qu'elle connaît et soutient de longue date et qu'elle ne cherche pas particulièrement à élargir ni son réseau historique ni la nature des projets qu'elle entend soutenir.

### 1.2.3 Les problèmes de cohérence des autres missions sociales

#### 1.2.3.1 La promotion du second pilier enfance en détresse

- [88] La mission sociale Enfants en détresse est la seconde mission sociale en termes de dépenses (1,8 M€ en 2012). Cette dépense a presque doublé depuis 2007 et la Fondation entend encore se développer sur ce champ. L'objectif affiché de cette mission est de « *remédier à la détresse des enfants, conséquence de la guerre, de la pauvreté matérielle vécue dans les ghettos des bidonvilles, de la misère affective et de l'exploitation des familles* »<sup>15</sup>. Le moyen d'atteindre cet objectif est l'éducation<sup>16</sup>, dans toutes ses dimensions : l'accueil d'enfants (écoute, soin, soutien de foyers, internats), l'instruction (soutien d'écoles ou de structures parascolaires) et le développement de la sociabilité (ateliers culturels, camps de vacances, sport). Mais malgré cette grande diversité, sont exclues de cette mission sociale les actions menées au Liban alors même qu'une grande partie d'entre elles entre dans la définition de la mission sociale<sup>17</sup>.
- [89] Ce programme se déploie dans 21 pays<sup>18</sup>. Les cinq pays les plus aidés<sup>19</sup> représentent plus de 50 % du budget total dépensé. Les montants de l'aide sont très variables et vont en 2011 de 2 000 à 170 000 €. Le poids des interventions en France est croissant : de 10<sup>ème</sup> budget d'intervention en 2009, elle devient le premier budget en 2011 avec 17 % des dépenses réalisées.
- [90] Là encore, le choix des partenaires repose en grande partie sur la confiance et les dossiers soutenus sont essentiellement des projets portés par des acteurs catholiques connus de la Fondation ou qui leur ont été recommandés par des connaissances ou des partenaires<sup>20</sup>.

#### 1.2.3.2 Une activité modeste et hétérogène en faveur du développement

- [91] L'aide au développement a pour objectif de « *favoriser la création d'une dynamique de développement, notamment en milieu rural* »<sup>21</sup>. Elle vise la formation, depuis l'alphabétisation jusqu'à la formation professionnelle, ainsi que la création d'activités essentiellement agricoles ou artisanales, génératrices de revenus. Elle peut également correspondre à de l'aide sociale aux plus déshérités, victimes notamment de conflits.

<sup>15</sup> Rapport annuel 2011, page 21.

<sup>16</sup> Rapport annuel 2011, page VII.

<sup>17</sup> En 2011, 15 projets « Liban » pourraient relever du département Enfants en détresse pour un montant dépensé de 135 550 euros.

<sup>18</sup> 15 pays d'Afrique, le Cambodge, les Philippines, le Vietnam, la Russie, la Lituanie et la France.

<sup>19</sup> Notamment les Philippines, la RDC, le Mali et la France.

<sup>20</sup> A titre d'exemple, les 20 projets les plus importants en 2011, qui représentent 75 % des dépenses, sont tous portés par une communauté religieuse catholique, un diocèse, un prêtre, ou issus d'une fraternité religieuse.

<sup>21</sup> Fondation, Rapport annuel 2011.

- [92] Elle comporte trois types d'interventions :
- des projets classiques de développement au profit direct de populations locales (forage de puits, activités génératrices de revenu, centres de formation, *etc.*) pour 33 % des sommes engagées en 2011 ;
  - des projets d'aide aux religieux qui visent à soutenir des partenaires religieux de la Fondation sur le terrain (28 % du budget 2011). La Fondation soutient notamment les noviciats et séminaires qui, selon elle, assurent la formation des futurs « *agents du développement* ». Elle subventionne également la création d'activités procurant des revenus à ces communautés chrétiennes ;
  - les projets de la Fondation menées au Liban, dans les territoires palestiniens, en Irak et en Syrie, regroupées sous l'intitulé « Liban » et suivies par un représentant de la Fondation sur place (39 % des dépenses) ; une large place est accordée à l'aide à la scolarisation et à l'aide sociale.
- [93] Si quelques actions concernent effectivement le développement ou la lutte contre la pauvreté grâce à de l'aide sociale, on y trouve essentiellement des actions relatives aux enfants voire à la santé qui pourraient aisément être réparties entre les différents services spécialisés.
- [94] Sur la période sous revue, l'activité de ce département reste relativement stable : 19 pays d'intervention en 2009 pour 18 en 2012 ; 75 projets financés pour 950 K€ en 2009 pour 88 projets et 986 K€ en 2012. En 2012, le montant total de cette mission sociale s'élève à 1,2 M€ couverts à 51 % par des ressources issues de la générosité du public affectées à cette cause.

### 1.2.3.3 Une action marginale menée en France en faveur de la réinsertion professionnelle en milieu rural

- [95] Développée depuis 1993 au sein de la FLS, les actions d'aide à la réinsertion par l'emploi en milieu rural ont été intégrées au sein de la FRF en 2002. Ce programme a pour objectif d'aider les personnes en situation de précarité à créer leur entreprise en France en milieu rural en leur accordant une aide non remboursable au démarrage de leur activité et en les accompagnants sur la durée.
- [96] A la différence des autres missions sociales dont la réalisation passe par des associations et organismes intermédiaires (principe d'aider à faire), la FRF suit directement les bénéficiaires de l'aide qu'elle attribue. Cette activité se développe (26 dossiers acceptés en 2008 pour 55 en 2012) mais reste marginale financièrement. L'aide moyenne accordée a tendance à baisser au fil des années : elle s'élevait à 5 050 euros en 2008, elle est de 3 750 euros en 2012. Cette mission sociale ne représente que 2,7 % du total des missions sociales 2012.
- [97] La Fondation suit et mesure les résultats de son action sur cette mission. Les résultats affichés sont bons puisque le taux de survie à cinq ans des entreprises ainsi aidées apparaît supérieur à la moyenne des entreprises créées en France<sup>22</sup>.

### 1.2.3.4 Les contours extensifs de la mission « *information sur les missions sociales et diffusion du message de Raoul Follereau* »

- [98] En 2009, la mission sociale « *Action d'information liée aux missions sociales* » est étendue pour devenir « *Information sur les missions sociales et diffusion du message de Raoul Follereau* ». Constituant financièrement la troisième mission sociale de la Fondation, cette activité ne recouvre pas de réalité opérationnelle identifiable et apparaît très hétérogène.

<sup>22</sup> Les résultats affichés varient en fonction des années : la cohorte 2007 avait un taux de survie de 66 %, celle de 2008 de 56%, à titre de comparaison, le taux de survie à cinq ans de l'ensemble des entreprises créées en France en 2006, dernière année disponible, est de 51,5 % (INSEE).

- [99] Elle est constituée de l'agrégation de types d'actions et de dépenses très différentes : communication institutionnelle avec par exemple les affiches et les spots radio et télévision de la JML ; vie institutionnelle de la FRF, comme le congrès annuel réunissant les bénévoles, les acteurs de terrain et les salariés de la Fondation ; fonctionnement du réseau de bénévoles ; et actions de promotion du fondateur, comme l'édition d'ouvrages de Raoul Follereau. L'individualisation de cette mission sociale sans caractère opérationnel et composée d'actions hétérogènes pose question dans le sens où cela contribue à augmenter la part des missions sociales dans le CER à partir d'éléments disparates qui pourraient être rattachés pour partie au fonctionnement interne.
- [100] A cette hétérogénéité s'ajoute le fait que la diffusion de la pensée du fondateur ne fait pas l'objet d'actions opérationnelles mesurées, suivies ou analysées par la Fondation. Celle-ci ne dispose d'ailleurs pas d'outil de mesure de cette activité qui ne fait l'objet d'aucune fiche de procédure interne spécifique.

### 1.3 La gouvernance de la Fondation ne présente pas des garanties optimales de bonne utilisation des fonds collectés

- [101] Les fondations sont le produit de la rencontre d'une volonté, celle du ou des fondateurs, et d'un acte de la puissance publique auquel les fondateurs se soumettent : la reconnaissance d'utilité publique<sup>23</sup>. Cette dernière procure à une fondation des avantages en termes de notoriété et de confiance des donateurs et lui permet de bénéficier d'exonérations fiscales (impôts commerciaux)<sup>24</sup>.
- [102] Les fondations sont alors tenues d'« échapper au contrôle exclusif du fondateur »<sup>25</sup>, de poursuivre une action d'intérêt général et d'avoir un but non lucratif ainsi qu'une gestion désintéressée.

#### 1.3.1 La prépondérance des fondateurs dans la gouvernance de la Fondation renforce les exigences de transparence

##### 1.3.1.1 L'organisation statutaire de la Fondation donne un poids significatif aux fondateurs

- [103] Les statuts de 2006 retiennent la formule encore peu répandue dans le monde caritatif d'une gouvernance composée d'un conseil de surveillance et d'un directoire. Le conseil de surveillance a pour rôle le contrôle de l'administration de la fondation ; le directoire, nommé par le conseil de surveillance, est responsable de la gestion et de l'administration. Le conseil de surveillance est composé de 12 membres répartis dans quatre collèges.
- Le collège des fondateurs est composé de personnes cooptées par ce même collège, désignées à la majorité simple pour une durée de quatre ans.
  - Le collège des membres de droit, comprend un représentant du ministère de l'intérieur, un représentant du ministère des finances et un représentant du ministère des affaires étrangères.

<sup>23</sup> La fondation est définie par l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat comme « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'un œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. (...) la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat accordant la reconnaissance d'utilité publique ».

<sup>24</sup> Instruction 4H-5-O6, Bulletin Officiel des Impôts n°208 du 18 décembre 2006.

<sup>25</sup> Conseil d'Etat, arrêt Les Treilles, conclusions du rapporteur public, séance du 24 mars 2010.

- Le collège des personnalités qualifiées comprend des personnes choisies en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de la Fondation ; elles ne peuvent être membres ni de l'association des amis de la fondation, ni de l'association qui a apporté la dotation. Elles sont élues par les autres membres du conseil de surveillance.
- Les représentants de l'AAFRF sont désignés par le conseil d'administration de cette association.

Tableau 6 : Répartition des sièges entre les collèges du conseil de surveillance

Collèges	Nombre de membres
Fondateurs	4
Membres de droit (Etat)	3
Personnalités qualifiées	2
Association des amis de la fondation (AAFRF)	3
<b>Total</b>	<b>12</b>

Source : FRF - Statuts

- [104] Le conseil de surveillance comporte, en plus de ses membres disposant d'un droit de vote, huit membres participant aux débats avec voix consultative : des membres d'honneur (trois en 2012), le président du directoire, les quatre présidents de commission (évaluation et contrôle, financière, d'orientation et scientifique) qui « *sont invités en permanence à participer avec voix consultative aux réunions du conseil de surveillance* ».
- [105] Le directoire est composé de trois personnes nommées par le conseil de surveillance, qui désigne également son président « *choisi parmi les membres du conseil de surveillance* ».

### 1.3.1.2 Le principe d'indépendance vis-à-vis des fondateurs n'est pas respecté

#### ➤ **Les statuts de la Fondation ne sont pas conformes aux statuts types**

- [106] Depuis 1896, le conseil d'Etat élabore des statuts types pour les fondations. Sans avoir de caractère réglementaire, ces statuts servent de directive à l'administration pour établir la reconnaissance d'utilité publique et s'assurer du respect des principes juridiques relatifs aux fondations d'utilité publique.
- [107] Les statuts types du conseil d'Etat de 2003, statuts de référence au moment où la Fondation a établi ses statuts actuels, prévoient que les fonctions de membre du directoire et de membre du conseil de surveillance ne sont pas cumulables.
- [108] Or l'article 5 des statuts de la Fondation prévoit que le président du directoire est choisi parmi les membres du conseil de surveillance et que le président du directoire « *conserve toutefois sa place au sein du conseil, mais avec une voix uniquement consultative pendant la durée de ses fonctions au directoire* ». La mission n'a pas trouvé trace au dossier d'instruction d'une demande spécifique et motivée de dérogation.
- [109] Dans les faits, le directoire est présidé par un membre du conseil de surveillance issu des membres fondateurs, ce qui ne garantit pas l'indépendance de la Fondation vis-à-vis des membres fondateurs. Les statuts de la FRF présentent donc une dérogation notable aux statuts types du conseil d'Etat de 2003 renforçant le poids des fondateurs.

➤ ***Le collège des fondateurs dispose de fait d'une majorité au conseil de surveillance***

[110] Les statuts de l'AAFRF prévoient que les 11 membres de son conseil d'administration désignent en leur sein les trois représentants de l'association au conseil de surveillance de la Fondation.

[111] Il apparaît que les quatre membres du collège des fondateurs de la Fondation (dont fait partie le président du directoire de la FRF) contrôlent le conseil d'administration de l'AAFRF :

- en siégeant directement au conseil d'administration de l'AAFRF où ils disposent de quatre sièges de membre fondateurs de l'AAFRF, le cinquième siège de membre fondateur étant occupé par un membre d'honneur du conseil de surveillance de la Fondation ;
- en agréant ou en validant les six « membres actifs » composant le reste de ce conseil d'administration : ces « membres actifs » sont désignés par une assemblée générale<sup>26</sup> composée de délégués de la FRF nommés par le président du directoire, des présidents des associations affiliées à la fondation Raoul Follereau sur décision du président du directoire<sup>27</sup> et de « personnes qualifiées et actives » nommées par le conseil d'administration de l'AAFRF sur proposition d'un délégué, d'un président d'association affiliée, d'un membre du conseil d'administration de l'AAFRF ou d'un membre du conseil de surveillance<sup>28</sup> ;
- en occupant la présidence de ce conseil d'administration qui dispose d'une voix prépondérante (le président du directoire est président du conseil d'administration de l'AAFRF).

[112] Le conseil de surveillance comptant 12 membres dont 11 votants<sup>29</sup>, l'addition des trois voix des représentants des Amis et des trois voix des membres du collège des fondateurs pouvant voter, permet de garantir la majorité à ce dernier. Cette majorité de fait affecte non seulement l'indépendance d'action de la Fondation mais également ses capacités d'autocontrôle. En effet, les statuts de la Fondation, prévoient que la révocation d'un membre du conseil de surveillance<sup>30</sup> ou d'un membre du directoire nécessite la majorité des voix. La Fondation Raoul Follereau pourrait opportunément mettre ses statuts en conformité avec les statuts types du conseil d'Etat de 2012.

[113] Dans sa demande de modification de ses statuts en 2006, la Fondation faisait état auprès du ministère de l'intérieur de son souci de prendre en compte les évolutions du droit en se mettant en conformité avec les statuts types du conseil d'Etat alors en vigueur. Elle souhaitait également améliorer la transparence du fonctionnement des actions menées.

[114] Or le droit des fondations a sensiblement évolué depuis 2006 : à la suite de son arrêt Fondation Les Treilles<sup>31</sup>, le conseil d'Etat a approuvé dans son avis du 13 mars 2012 de nouveaux modèles de statuts types pour les fondations reconnues d'utilité publique.

---

<sup>26</sup> S'y ajoutent le président du conseil de surveillance et le président du directoire de la Fondation es qualité et avec voix consultative.

<sup>27</sup> Les statuts de ces associations prévoient une présence obligatoire au sein de leur conseil d'administration du président du directoire de la fondation Raoul Follereau ou de son représentant.

<sup>28</sup> Cette dernière hypothèse, qui ouvre la voie à la candidature d'une personnalité non filtrée par le directoire, reste toutefois sous contrôle puisque la nomination se fait à une majorité qualifiée des membres du conseil d'administration incluant la majorité des membres fondateurs de l'AFRF, qui sont également membres fondateurs de la Fondation.

<sup>29</sup> Un des membres fondateurs n'a qu'une voix consultative parce qu'il est président du directoire.

<sup>30</sup> Ces dispositions ne concernent pas les membres fondateurs ou les membres de droit qui ne peuvent être révoqués.

<sup>31</sup> Arrêt Fondation Les Treilles, 16 avril 2010, Conseil d'Etat : les Fondations reconnues d'utilité publique doivent être administrées par « un organe collégial, dont la composition doit refléter les particularités propres à la fondation et assurer une représentation adéquate de représentants qualifiés de l'intérêt général ».

- [115] Ces nouveaux statuts type confortent le principe d'indépendance vis-à-vis des fondateurs en prévoyant que l'effectif du collège des fondateurs soit au plus égal à celui du collège des membres de droit et ne dépasse pas le tiers du total des sièges. Ils permettent également de mieux prévenir les conflits d'intérêt en instaurant un principe d'étanchéité des collèges : par exemple selon ces statuts les quatre membres fondateurs du conseil de surveillance de la Fondation ne pourraient plus être membres du conseil d'administration de l'association des amis de la Fondation comme c'est actuellement le cas.
- [116] Ces nouveaux statuts garantissent également un nouvel équilibre entre le respect de la volonté initiale des fondateurs et la recherche de l'intérêt général qui préside à l'attribution de la reconnaissance d'utilité publique. L'intérêt général peut être représenté de différentes façons : soit, comme actuellement par un collège de membres de droit, soit par un commissaire du gouvernement. Cette dernière solution permet notamment de lever les difficultés liées, comme c'est le cas pour la Fondation, à l'absence récurrente de certains représentants de l'Etat.
- [117] Bien que ces nouveaux statuts-type ne s'imposent pas à la Fondation, leur adoption permettrait de conforter sa gouvernance en levant les interrogations que celle-ci peut soulever dans le présent rapport et confirmerait sa volonté de s'adapter aux évolutions du droit.

**Recommandation n°1 : Conforter la gouvernance de la Fondation en conformant ses statuts aux statuts-types de 2012 du conseil d'Etat.**

### 1.3.1.3 Une exigence de transparence accrue du fait du poids des fondateurs

- [118] Reconnue d'utilité publique, la Fondation est tenue d'avoir une gestion désintéressée. Ce qui suppose normalement qu'elle soit gérée et administrée à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats d'exploitation. La Fondation ne doit par ailleurs pas procéder à des distributions directes ou indirectes de bénéfices, quelle que soit leur forme. Elle doit enfin respecter plusieurs critères cumulatifs et notamment pouvoir garantir une transparence financière et un fonctionnement démocratique.
- [119] Le caractère désintéressé de la gestion s'impose particulièrement dans le cas de la Fondation Raoul Follereau pour deux raisons :
- par exception au principe de non rémunération des dirigeants mais conformément aux nouvelles facultés offertes par la loi, la Fondation rémunère trois dirigeants depuis 2008 ; le président du directoire perçoit une rémunération correspondant à 83 % du plafond autorisé, étant précisé qu'il exerce par ailleurs des responsabilités bénévoles dans plusieurs autres structures et que la Fondation a indiqué qu'il ne percevait aucun avantage en nature ; une rémunération complémentaire est également accordée aux deux autres membres de ce directoire, par ailleurs salariés de la FRF ;
  - le respect du caractère désintéressé de la gestion est présenté comme un principe d'action de la Fondation et est largement mis en avant dans la communication vis-à-vis des donateurs.
- [120] La rémunération des dirigeants à laquelle procède la Fondation n'est possible qu'à la condition d'un fonctionnement démocratique, ce qui passe par l'élection démocratique régulière et périodique des dirigeants. Cette exigence s'inscrit dans le contexte particulier d'un organisme qui s'est, jusqu'à présent, caractérisé par une dévolution à caractère familial de son pouvoir de direction : de Raoul Follereau à son « *fils spirituel* » André Récipon puis de celui-ci à son fils, Michel.

- [121] Cette situation qui est défendue par le président d'honneur de la Fondation<sup>32</sup>, n'est pas en elle-même contradictoire avec un fonctionnement démocratique : ainsi, Michel Récipon a été élu en assemblée générale et réélu depuis lors par le conseil de surveillance de la Fondation. Elle plaide toutefois pour l'évolution statutaire précédemment recommandée, visant à réduire le contrôle de fait des fondateurs sur la Fondation et donc sur l'élection de ses dirigeants.
- [122] Elle conduit également à préconiser une transparence accrue quant à l'association des enfants du président du directoire à la marche de la Fondation. Si la mission convient que ces enfants ne doivent pas être désavantagés dans l'hypothèse où ils souhaiteraient prendre sa succession, elle considère qu'ils ne doivent pas pour autant être avantagés.
- [123] Lors de vérifications par sondage sur les déplacements effectués en 2011, la mission a constaté l'association de deux des enfants du président du directoire à des déplacements officiels de ce dernier, au Mali et en Guinée puis au Liban. Ces deux enfants ne paraissent pas avoir effectué ces voyages à un titre autre que familial : ils n'apparaissent pas dans l'organigramme de la Fondation, n'en sont pas salariés<sup>33</sup> et ne figurent pas dans la liste des délégués ou trésoriers du réseau des bénévoles ; ils n'apparaissent pas davantage dans les activités organisées par l'association des Amis de la fondation Raoul Follereau (AAFRF) ni comme membre de cette association.
- [124] La composition nominative de la délégation de la Fondation au Mali (3 personnes) est mentionnée en une phrase à la page 159 du rapport d'activité pour 2011 (291 pages). Le déplacement au Liban et donc la composition nominative de la délégation FRF (3 personnes) n'est pas mentionnée dans ce document.
- [125] Une information plus explicite du conseil de surveillance sur l'association aux délégations officielles de la FRF de personnes n'ayant aucune responsabilité ou fonction dans la Fondation apparaît souhaitable.
- [126] S'agissant de la non-lucrativité, la mission n'a pas réuni d'éléments d'importance suffisante pouvant la conduire à mettre en cause la gestion désintéressée de la Fondation. Toutefois, dans ses investigations relatives à l'utilisation des fonds collectés auprès du public, elle a constaté des situations ou pratiques qu'il apparaît souhaitable de mieux encadrer afin de conforter ce caractère désintéressé de la gestion (cf. annexe 5).

---

<sup>32</sup> Dans « Là où est la Charité, là est aussi l'Espérance » Editions Téqui (2010) : « *En un mot, il [Raoul Follereau] nous a institués, ainsi que ceux que nous désignerons pour nous succéder, gardiens de sa pensée* » ; « *Vouloir déverrouiller les statuts, c'est livrer l'œuvre de Raoul Follereau à n'importe qui, pour faire n'importe quoi, n'importe comment* » ; pour la rédaction de cet ouvrage, publié sur le compte de la FRF et qui se présente comme la « bible » des organisations Follereau, André Récipon a reçu les félicitations unanimes du conseil de surveillance de la Fondation

Dans « Lettre ouverte à Mathilde » Editions Téqui (2005) p 32 : « *...ce n'est pas une famille qui s'est emparée d'un héritage, c'est une famille qui s'est chargée d'une tradition, celle de poursuivre l'œuvre de Raoul Follereau. C'est l'honneur de ton père de la maintenir aujourd'hui, et ce sera, demain, le tien et celui de tes frères et sœurs* ».

<sup>33</sup> Un des deux enfants a effectué un stage étudiant d'un mois à la Fondation en septembre 2010 non rémunéré mais compensé par un voyage de 8 jours au Mali et en Guinée ; il était fin 2012 en CDD (une journée par semaine), en charge de la gestion locative auprès de la Fondation pour le logement social (information du conseil d'administration de la FLS dans sa séance du 19 février 2013).

### 1.3.2 Les progrès importants réalisés en matière de contrôle interne et de certification ne garantissent pas une maîtrise suffisante des risques

- [127] Le développement de la démarche qualité et de la maîtrise des risques à la Fondation est une garantie importante apportée aux donateurs de l'utilisation conforme de leurs dons à leurs souhaits et aux affirmations de la Fondation. Ces démarches n'existaient en 2001 que partiellement, dans le domaine comptable et budgétaire et se sont étoffées en s'étendant à l'ensemble des activités de la Fondation et de ses principaux satellites. Elles répondent à un engagement fort de la Fondation qui rappelle dans chaque rapport annuel que l'amélioration de la qualité constitue un objectif majeur.
- [128] L'organisation du contrôle interne se veut fondée sur l'implication de tous les services et comporte trois niveaux de contrôle : le premier niveau exercé par chaque membre du personnel consiste à appliquer les procédures et à signaler les anomalies ; le deuxième niveau exercé par les responsables des services consiste à signaler les anomalies identifiées au sein de leur service au contrôle interne ; le troisième niveau, du ressort du directoire et du contrôle interne, détermine les missions périodiques de contrôle à effectuer et assure le suivi des actions correctrices.
- [129] Un service de contrôle interne et deux commissions destinées à appuyer le conseil de surveillance ont été créés. La Fondation se soumet aux contrôles externes du commissariat aux comptes et a recours depuis 2006, aux services d'une société de certification<sup>34</sup>. L'ensemble de cette démarche tant interne qu'externe conduit à un coût direct<sup>35</sup> estimé autour de 250 K€, soit 1,5 % des emplois du CER combiné 2012 de la Fondation.
- [130] Les processus et les responsabilités ont été formalisés depuis 2006 ; des audits internes ont été réalisés régulièrement tant sur les services du siège que sur le terrain et dans les organismes affiliés. Des outils de contrôle ont été mis en place. Cet investissement de la Fondation a permis le développement d'une culture de contrôle dans l'ensemble du réseau.
- [131] Ces appréciations favorables ne doivent toutefois laisser penser que la fondation maîtrise aujourd'hui parfaitement ses principaux risques.

#### 1.3.2.1 Certains projets ne sont pas conformes aux procédures existantes

- [132] La mission a passé en revue une sélection de dossiers santé sous l'angle de leur conformité au référentiel d'instruction LEPR 2 A1. Le principal point de faiblesse identifié porte sur les rapports d'activités technico-financiers produits par les partenaires et les éléments d'évaluation qui peuvent arriver tardivement par rapport aux demandes de poursuites des financement, voire pas du tout.
- [133] Certains dossiers ne font pas semble-t-il l'objet d'une instruction en vue de la reconduction de financements historiquement actés. Ainsi, le projet n°1489203 finance depuis de nombreuses années les salaires d'infirmières religieuses œuvrant dans les centres de santé et hôpitaux mauritaniens. Sur la période 2006-2012, il n'existe pas de dossier de demande de l'archevêché qui n'a produit aucun rapport financier, et seulement trois rapports techniques très succincts en 2008, 2009 et 2012 où l'on peine à identifier le nombre d'infirmières bénéficiaires. Ce dysfonctionnement est signalé pour la première fois en 2012, lors d'un audit du service de contrôle interne, mais il n'y est pas porté correction. La non-conformité majeure de ce projet historique, l'un des 10 plus élevés en montant parmi les projets santé (70 K€/an), n'a pas été signalée non plus par le contrôle externe.

<sup>34</sup> L'association des fondations Raoul Follereau (AFRF) a appartenu de 1996 à 2001 au Comité de la charte.

<sup>35</sup> Il ne s'agit que des coûts directs du contrôle externe (CAC et certification) et du contrôle interne de 3<sup>ème</sup> niveau. L'estimation ne comprend pas les coûts induits sur les premiers et seconds niveaux pour réaliser leurs contrôles quotidiens et répondre aux auditeurs interne et externe.

### 1.3.2.2 Le suivi du contrôle interne reste marginal dans l'activité du conseil de surveillance

[134] Le sujet du contrôle interne n'apparaît pas dans les ordres du jour du conseil de surveillance et le plan de contrôle annuel ne lui est pas soumis. Seuls les rapports de certification du certificateur externe font l'objet d'une présentation et servent de témoin à l'amélioration du processus qualité de la Fondation. Or, le périmètre d'audit de certification et les délais de production du certificateur ne permettent pas de couvrir l'ensemble des questions soulevées par l'implantation d'une démarche de maîtrise de risques. Ils ne relatent pas non plus les dysfonctionnements (cf. *infra*).

[135] Alors que l'amélioration des processus de contrôle est présentée comme « *un objectif permanent* » répondant à une « *préoccupation à la fois de maîtrise, d'efficacité et de transparence* », cette activité est peu détaillée dans les rapports annuels. Il n'existe pas de synthèse présentée sur la maîtrise globale du risque ni *a fortiori* sur les éventuelles défaillances. Il n'y a notamment pas de données sur les principaux constats, avancées et points de faiblesse, voire signalement d'incidents.

[136] La politique d'audit et de contrôle interne est sous la responsabilité principale du directoire auquel le service du contrôle interne est rattaché et à qui la commission d'évaluation et de contrôle rend directement compte.

### 1.3.2.3 Le périmètre d'intervention des différentes instances de contrôle est incomplètement couvert

[137] Alors que le service du contrôle interne a compétence sur la Fondation et les organismes qui lui sont proches, le contrôle externe n'intervient que sur le seul périmètre de la Fondation (cf. annexe n°2). Son rapport d'audit 2011, soulevait la question de la cohérence entre les périmètres disjoints des comptes combinés certifiés par le CAC et celui de sa certification.

[138] La commission d'évaluation et de contrôle n'intervient que sur un champ encore plus restreint (cf. *infra*) et n'a ni les moyens ni les outils pour étendre son périmètre.

### 1.3.2.4 La couverture du risque « pays » est incomplète et se réduit

[139] Le risque « pays » considéré comme le plus élevé dans l'analyse de risque de 2007-2008, n'est couvert de manière structurée que par le service du contrôle interne qui dispose seul des outils d'audit opérationnels. Mais le nombre d'audits réalisés par ce service se réduit et la couverture du risque est renvoyée aux responsables de projet au siège et aux représentants sur place<sup>36</sup>, alors même que la Fondation a engagé la fermeture des représentations.

[140] L'analyse des rapports de contrôle met en lumière une différence de degré dans la profondeur des contrôles : si les audits effectués par le service du contrôle interne suivent une méthodologie permettant de vérifier à la fois des éléments factuels (réalisation des investissements, présence des personnels, des médicaments, du matériel), des éléments budgétaires et comptables (vérification des factures) et la conformité du projet réalisé au dossier initial, les contrôles effectués par les autres acteurs de la Fondation tels que les responsables de programme ou de commissions, sont beaucoup plus qualitatifs. Ils visent avant tout à s'assurer que le projet soutenu existe et fonctionne sans problème majeur et à s'enquérir des difficultés ou besoins nouveaux. Les rapports de contrôles de ces différents acteurs ne sont pas normalisés, il n'existe pas de points de contrôles obligatoires minimaux dont devrait s'assurer chaque représentant de la Fondation visitant un projet.

---

<sup>36</sup> In rapport annuel 2011.

### 1.3.2.5 La conformité de certains projets à l'objet social reste problématique

[141] Le précédent contrôle de l'IGAS avait souligné des dérives dans certaines dépenses dont l'objet était manifestement étranger aux causes justifiant les collectes : dépenses de soutien au clergé d'Afrique<sup>37</sup> ; financement d'une ferme appartenant à un ancien partenaire de l'association au Niger.

[142] La conformité de l'utilisation des fonds collectés à l'objet social constitue un sujet majeur qui doit appeler l'attention du conseil de surveillance et du directoire. Le sujet est spécifiquement identifié dans les procédures de recevabilité des projets demandés par les représentants du siège<sup>38</sup>, ainsi que dans les trames d'audits du contrôle interne et du certificateur externe. Toutes les instances de contrôle tant internes qu'externes ont attesté d'une complète conformité pendant la période 2009-2012. La mission ne partage pas cette analyse et détaille plus loin les différents points litigieux.

### 1.3.2.6 Le traitement de plusieurs risques majeurs n'apparaît pas satisfaisant

[143] En dépit des progrès réalisés, le contrôle interne peine à couvrir des risques inhérents à l'activité de la Fondation et susceptibles de porter atteinte à son image auprès des donateurs. Trois affaires, peuvent être évoquées.

➤ *Le risque de détournement des fonds issus de la générosité*

[144] Un représentant de la Fondation en Afrique a été suspecté de malversation par deux cadres et licencié en 2001 avant d'être blanchi et de retrouver son poste (mais dans un autre pays).

[145] Jusqu'à la mise en place du contrôle interne à la Fondation, ce salarié ne semble pas avoir fait l'objet d'un suivi particulier. Puis, entre 2007 et septembre 2010, trois rapports très critiques du contrôle interne sont transmis à la direction. En 2009, ce salarié fait l'objet de deux avertissements à la suite de manquements professionnels. Il faut toutefois attendre l'initiative d'un cadre de la Fondation recherchant et apportant la preuve d'une utilisation à des fins personnelles des fonds de la FRF pour que ce salarié soit convoqué à un entretien préalable de licenciement en octobre 2010. Cette procédure aboutit finalement à une rupture transactionnelle, avec une indemnité de 38 000 € pour ce salarié.

[146] Dans cette affaire où elle disposait pourtant de précédents et d'alerte, la Fondation a pour le moins tardé à renforcer son contrôle et à mettre un terme à des agissements irréguliers.

---

<sup>37</sup> Construction de lieux de cultes, réfection de séminaire, achat d'équipements, mise à disposition de personnel détaché auprès de diocèse.

<sup>38</sup> Procédures de sélection et suivi des projets : LEPR 1, DEVT 1, ENFT 1 ; Procédure sur l'orientation stratégique et les principes d'action GOUV 2 (4)02-12.

➤ ***Le risque d'intervenants abusant de publics fragiles***

[147] Au Liban, la Fondation disposait de longue date d'un partenaire important, responsable notamment du foyer d'orphelins Notre Dame du Sourire, principale opération financée par la FRF dans ce pays. Prêtre de son état, ce partenaire a fait l'objet de plaintes à la nonciature qui ont conduit en septembre 2011 à l'ouverture d'une enquête par l'officialité de Paris, transmise ensuite au Vatican. Le 23 avril 2012, ce prêtre a été condamné pour délit contre le sixième commandement<sup>39</sup> à l'encontre de trois mineures et crime de sollicitation à l'occasion de la confession ; cette condamnation a été confirmée le 19 juin 2013. Une instruction judiciaire est actuellement en cours en France sur la base d'une plainte à l'encontre de ce prêtre maronite qui, de 1990 à 1998 lors de la guerre civile libanaise, a hébergé son orphelinat en Basse-Normandie avec le soutien de la Fondation.

[148] L'ouverture de l'enquête de l'officialité de Paris en septembre 2011 a provoqué l'arrêt des subventions aux actions menées par ce partenaire. Mais aucune mesure générale n'a été prise à la suite de cette affaire pour faire face aux risques inhérents à l'accueil d'enfants en détresse, population par définition vulnérable.

[149] Ces risques d'abus ne sont pas spécifiques à la Fondation, mais cette dernière a été, par deux fois dans les années 2000, confrontée à cette situation, avec deux intervenants, financés par la Fondation, qui ont été condamnés par la justice française pour des faits d'agression sexuelle sur mineurs. Il est donc indispensable que la Fondation prenne sérieusement en compte ce risque et mène des actions de prévention et de contrôle : la qualité du suivi des partenaires ne peut reposer uniquement sur le statut de religieux, la confiance et l'ancienneté des liens qu'ils ont avec elle.

➤ ***Le risque d'image dans la communication relative au fondateur***

[150] Œuvrant au titre de ses missions sociales pour la promotion de la pensée de son fondateur, la Fondation diffuse au public et à ses donateurs une approche univoque et engageante de la vie de Raoul Follereau, « l'apôtre infatigable des lépreux ». Dans la biographie en 10 dates-clés qui figure sur ses supports de communication, la Fondation évoque toutefois au titre de la première moitié de la vie de Raoul Follereau, « *le poète qui se lance dans le combat littéraire* » puis « *le chrétien engagé qui se lance dans le combat des idées* », au vu de la difficulté à retracer avec certitude la jeunesse de son fondateur<sup>40</sup>.

[151] La contribution déterminante de Raoul Follereau à l'éveil des consciences dans la lutte contre la lèpre constitue le fondement de la démarche de canonisation, décidée par les dirigeants de la Fondation et soutenue, y compris financièrement, depuis 2009. Conformément aux règles de l'Eglise, cette démarche passe toutefois par la constitution d'un tribunal chargé de réunir les écrits et témoignages favorables mais aussi défavorables sur Raoul Follereau : l'ensemble de la vie et de l'œuvre de celui-ci peut en conséquence faire l'objet d'un examen critique, que se soit avant ou après 1943 et le soutien à la construction du village de lépreux d'Adzopé.

<sup>39</sup> Décalogue, 6<sup>ème</sup> commandement : « *La pureté observeras, en tes actes soigneusement* ».

<sup>40</sup> Même si Raoul Follereau lui-même a fréquemment affirmé avoir consacré toute sa vie aux lépreux ; son dernier ouvrage s'intitule ainsi « *50 ans chez les lépreux* » (1978, Flammarion)

[152] C'est dans ce contexte que s'est développé un blog mettant en lumière le passé de Raoul Follereau qui fonde dès 1927 la Ligue de l'Union latine contre tous les paganismes et contre toutes les barbaries, avec Michel Rameaud et Germain Ducaud<sup>41</sup>. Cette ligue vise « à réconcilier religion, politique et art pour combattre les menaces pesant sur la civilisation chrétienne : le germanisme, le bolchevisme et l'argent »<sup>42</sup>. Les dirigeants de la Fondation ont déposé une plainte pour diffamation à l'encontre de l'auteur de ce blog parce que ce dernier leur reproche de vouloir occulter au public et aux donateurs la part d'ombre de Raoul Follereau, un homme engagé dans ces temps troublés de l'entre-deux-guerres.

[153] Les réponses qui seront apportées à ces questions historiques sur la vie et l'œuvre de Raoul Follereau dans la démarche de canonisation représentent potentiellement un risque important pour la Fondation, dans l'hypothèse où elles feraient apparaître un décalage majeur entre l'image de son fondateur qu'elle diffuse et les écrits engagés imputables à Raoul Follereau.

[154] Susceptible de nuire gravement aux causes défendues par la Fondation auprès de ses donateurs, ce risque d'image qu'a généré la démarche de canonisation n'apparaît pourtant pas avoir été formellement anticipé ni préparé. Alors même que ce risque figure parmi les principaux risques à analyser selon le référentiel de certification, la mission n'a pas trouvé de productions du contrôle interne permettant de mesurer, prévenir et gérer ce risque.

**Recommandation n°2 : Refonder le contrôle interne afin de mieux l'ajuster aux enjeux et renforcer l'implication du conseil de surveillance en matière de maîtrise de l'ensemble des risques**

### 1.3.3 Le conseil de surveillance et les différentes commissions ne jouent pas complètement leur rôle

#### 1.3.3.1 Les apports limités au conseil de surveillance des commissions d'évaluation et contrôle, des finances et d'orientation

##### ► ***Le conseil de surveillance pourrait utilement se saisir de certains enjeux stratégiques***

[155] Selon les statuts de la FRF, le conseil de surveillance a pour fonction principale d'assurer « la surveillance de l'administration de la fondation par le directoire ». En outre, il arrête sur proposition du directoire le programme d'action et les grandes orientations de la Fondation, adopte le rapport moral et financier annuel, vote le budget, approuve les comptes, adopte le règlement intérieur, accepte les dons et legs, désigne les commissaires aux comptes, agréé les associations abritées et fondations sous égide et en suit l'activité. Enfin, il nomme les membres du directoire et fixe le montant de leurs rémunérations.

<sup>41</sup> La Ligue de l'union latine s'est transformée en Fondations Charles de Foucault (collecte de fonds pour rebâtir l'Eglise catholique du Sahara) qui elles-mêmes sont devenues en 1945 l'Ordre de la Charité, auquel succédera en 1968 l'association des Fondations Raoul Follereau (AFRF) ; André Récipon, gendre de Michel Rameaud est président d'honneur de la Fondation Raoul Follereau ; Germain Ducaud, dit François Ducaud-Bourget, prélat et poète français a investi l'église Saint-Nicolas du Chardonnet pour obtenir un lieu de célébration de la messe en latin.

<sup>42</sup> André Récipon, « Là où est la Charité... Là est aussi l'Espérance » Ibid. cit.

[156] Sur la période 2009-2012, le conseil de surveillance se réunit de façon régulière quatre fois par an. Les quorums sont respectés, les votes réguliers et la durée des réunions est comprise entre deux et trois heures. Ces conseils donnent lieu à des procès verbaux détaillés reprenant les points abordés, la teneur des débats et les décisions prises. Globalement, les membres du conseil de surveillance y assistent ou se font représenter. Sur la période, il n'y a jamais moins de huit votes sur onze possibles<sup>43</sup> et jamais moins de six personnes présentes physiquement. Il convient cependant de noter l'absentéisme récurrent du représentant du ministère des affaires étrangères. Enfin, les administrateurs rencontrés disent disposer en temps et en heure des éléments préparés par la Fondation pour l'examen des points à l'ordre du jour. Le fonctionnement formel de cette instance est donc conforme aux statuts.

[157] Le conseil de surveillance peut également être un lieu de débat, comme en témoignent les échanges nombreux sur la rémunération des membres du directoire ou les changements de commissariat aux comptes. Les décisions préparées par le directoire et proposées par le président du conseil de surveillance ne sont pas systématiquement adoptées. Le rôle de contrôle de la gestion et de cadrage stratégique du conseil de surveillance reste cependant trop limité. En effet, si les conseils abordent longuement la question des placements financiers, celle des engagements budgétaires, la question de la rémunération des membres du directoire ou encore la journée mondiale des lépreux (JML), la lecture des procès verbaux fait apparaître une série d'angles morts dans des champs où le conseil devrait poser un cadre, orienter le directoire et jouer son rôle de surveillance :

- La politique de gestion des risques ;
- La politique de collecte et les questions éthiques qui s'y rapportent ;
- La politique sociale de la Fondation.

[158] Par ailleurs, l'examen des projets se fait au travers de l'adoption du budget et d'informations ponctuelles sur quelques projets en cours, le plus souvent à la suite de visites sur place d'un membre d'une commission. Compte tenu du nombre de projets suivis, il est difficile pour les administrateurs de repérer ceux pouvant poser des problèmes de principe ou de conformité à l'objet social. Il serait donc utile que leur attention soit attirée sur les projets qui ont suscité un débat au sein du directoire ou des services de la Fondation. Ainsi, le conseil de surveillance pourrait remplir pleinement ses fonctions tout en forgeant une doctrine utile à la gestion quotidienne des dossiers par le directoire.

➤ ***La commission d'évaluation et de contrôle***

[159] La Fondation dispose d'une commission d'évaluation et de contrôle (CEC) consultative ayant pour fonction « de signaler au directoire et au conseil de surveillance tout dysfonctionnement constaté dans la bonne affectation et l'utilisation des ressources collectées auprès des donateurs »<sup>44</sup>. Elle contrôle notamment : la définition de la méthodologie d'évaluation, la conformité des actions et projets aux missions et objectifs de la fondation, la qualification des bénéficiaires des financements, la bonne utilisation des fonds par les bénéficiaires<sup>45</sup>.

[160] La CEC peut missionner des audits auprès des bénéficiaires après accord du conseil de surveillance. Cette commission effectue des visites sur place. Elle est composée de trois membres extérieurs à la Fondation, bénévoles et proposés par le président du directoire. Son président siège au conseil de surveillance avec voix consultative.

---

<sup>43</sup> En théorie, le nombre de votes possible est de douze, mais le président du directoire, également membre du collège des membres fondateurs, n'a qu'une voix consultative.

<sup>44</sup> Article 7 des statuts de la Fondation.

<sup>45</sup> Son rôle est détaillé dans la fiche de procédure GOUV 13 (1)10-06.

[161] Le fonctionnement de la CEC n'est pas satisfaisant. Ses outils ne sont pas professionnalisés (pas d'analyse de risque pas de trame d'évaluation standardisée, pas de suivi) ; son champ d'action est réduit aux seuls projets africains, le nombre de projets et de pays visités est faible ; elle ne produit aucun travail sur dossier (analyse de compatibilité des projets avec l'objet social) ; ses recommandations ne sont pas ou peu suivies.

[162] La CEC ne dispose pas des audits conduits sur les autres champs par le service du contrôle interne ou du certificateur externe ; elle n'est pas non plus saisie des principaux dysfonctionnements qui sont détectés et traités par le directoire. Ce faisant, la CEC n'est pas en capacité, malgré le dévouement de ses membres bénévoles, de rendre compte au conseil de surveillance qui n'apparaît d'ailleurs pas avoir d'attentes particulières à ce sujet. Cette situation est en partie identifiée et la faiblesse du fonctionnement de la CEC a été signalée<sup>46</sup>. Mais elle n'est à l'heure actuelle pas corrigée.

➤ **La commission des finances**

[163] La commission financière a pour mission de donner un avis sur les comptes et la politique financière de la Fondation<sup>47</sup>. Composée de deux membres, elle se réunit quatre fois par an sur un ordre du jour prévu et des dossiers présentés par le directoire. Elle entend les membres du directoire et rédige un avis qu'elle produit au conseil de surveillance réuni trois semaines plus tard.

[164] La commission se prononce sur le projet de budget et les mesures d'exécution budgétaire en cas d'écart aux prévisions ainsi que sur les résultats des comptes sociaux. Elle examine également les orientations stratégiques.

[165] En ce qui concerne les placements, la commission intervient peu sur la politique immobilière, alors même que, sur la période 2010-2012, l'essentiel des revenus financiers est issu des SCI (1,5 M€). Elle se concentre sur la gestion des placements financiers et la répartition par grande classe d'actifs du principal instrument financier de la Fondation, le FCP Pont-Neuf (7,6 M€ soit 92 % des placements).

[166] La commission financière, qui n'a pas de contacts avec le gestionnaire de ce FCP a régulièrement validé les résultats de la gestion financières, qualifiés de « corrects ».

[167] Même si les professionnels de la banque et de la gestion de patrimoine sont bien représentés au conseil de surveillance, la commission financière pourrait mieux assurer son rôle de conseil :

- en dix ans (2002-2012), le FCP Pont-neuf a connu une progression de 57 %, ce qui correspond à une performance annuelle de 4,6 % ; sur cinq ans (2007-2012), le FCP a progressé de 2,3 % au regard d'un CAC 40 à -35 % mais d'une inflation à + 7,6 % ou d'un livret A à + 11,9 %. La performance du FCP n'est pas telle qu'elle ne puisse conduire à s'interroger sur la pertinence d'une concentration des placements sur un seul instrument financier, sans mise en compétition avec d'autres gestionnaires de portefeuilles ;
- la grande latitude qui est reconnue statutairement à la Fondation dans la gestion financière des fonds de sa dotation<sup>48</sup>, doit composer avec la gestion prudente des produits issus de la générosité publique qu'il n'est pas approprié de loger dans des placements avec risque de perte en capital ; cette dimension doit être prise en

---

<sup>46</sup> Audit annuel de 2011 du certificateur externe (absence d'outil d'évaluation).

<sup>47</sup> Le règlement intérieur y ajoute, un peu curieusement eu égard à l'existence d'une commission de contrôle, la mission de s'assurer de la réalité des services de contrôle interne (structures, procédures, rapports).

<sup>48</sup> Article 11 issu des statuts-types du conseil d'Etat : « les fonds de la dotation sont placés en valeurs mobilières, cotées ou non cotées à une bourse officielle française ou étrangère, en titres de créances négociables, en obligations assimilables du Trésor, en immeubles nécessaires au but poursuivi ou en immeubles de rapport ».

compte dans les recommandations de répartition des fonds par grande classe d'actifs et notamment des actions ;

- le FCP Pont-Neuf est un FCP où, aux côtés de structures proches (FLS, SCI Dantzig Immo et Société d'encouragement au Bien), la Fondation détient une place prépondérante (75 % des parts) ; s'il convient de ne pas entraver indûment la liberté du gestionnaire de portefeuille, cette prédominance pourrait permettre quelques directives de placement, en phase avec les valeurs dont fait état la Fondation auprès de ses donateurs : il peut s'agir de préoccupations éthiques liées à l'enfance en détresse, au développement autocentré ou à la promotion de la santé, voire de précautions déontologiques<sup>49</sup>.

[168] Enfin, pour mieux fonder ses avis positifs sur le fonctionnement du contrôle interne, la commission devrait veiller à la sécurisation du pouvoir délégué aux signataires des comptes de la Fondation, et notamment du principal d'entre eux (10,3 M€ au 02/07/2013) pour lequel la signature d'un seul des trois membres du directoire suffit pour procéder à toute opération.

➤ **La commission d'orientation**

[169] « *La Commission d'orientation a un rôle consultatif auprès du directoire. Elle assure et développe la communication entre le directoire de la Fondation et le conseil d'administration de l'association « Les Amis de la fondation Raoul Follereau » d'une part et les bénévoles et membres de cette dernière d'autre part* »<sup>50</sup>. Elle est chargée de recueillir et transmettre au président du directoire les observations et propositions des bénévoles, d'assurer la concertation entre les associations, les délégués et le siège de la fondation et de proposer des orientations concernant le réseau des bénévoles. Ses compte-rendu font état de discussions centrées sur la JML, Enfants en marche, l'animation du réseau, enfin et surtout sur les renouvellements des bénévoles de ce réseau, sujet sur lequel aucune des solutions proposées n'a véritablement suffi à enrayer le déclin.

[170] La commission d'orientation est composée de membres désignés pour quatre ans par les délégués départementaux et les présidents des associations affiliées, parmi leurs pairs. Ce réseau est en perte de vitesse et la commission chargée de le représenter également : elle ne compte en 2012 plus que trois membres au lieu de sept (un par région « Follereau ») qu'elle peine à renouveler. Son président qui y a voix consultative, a participé à la moitié des conseils de surveillance entre 2009 et 2012.

### 1.3.3.2 Une commission scientifique et médicale qui est centrée sur les questions de recherche et de maladies infectieuses

[171] La commission scientifique et médicale a pour mission d'étudier les problèmes médicaux posés et d'orienter la stratégie de leur prise en charge par la Fondation. Composée de huit membres, tous scientifiques de référence dans le domaine des maladies infectieuses et émergentes, nommés par le conseil de surveillance, elle joue un rôle consultatif auprès du directoire. Tous ses membres sont bénévoles. Elle s'est réunie très régulièrement pendant la période 2009-2012. Sa composition a été renouvelée en juin 2012.

[172] La commission s'est saisie principalement de deux sujets : les projets de recherche et les orientations des projets Buruli et Lèpre.

<sup>49</sup> A titre d'exemples purement indicatifs : pour l'éthique, choix d'entreprises dont les sous-traitants locaux n'abusent pas de la main-d'œuvre enfantine, de structures financières soutenant l'accès au microcrédit, de firmes pharmaceutiques rendant leurs produits accessibles aux populations des pays les moins avancés ; pour la déontologie, éviter par exemple d'investir dans le bureau assurant la certification de la Fondation, etc.

<sup>50</sup> Procédure GOUV 14 (1)10-06 relative à la commission d'orientation.

- [173] S'agissant des projets de recherche, la Fondation finance chaque année 7 à 8 projets pour un montant de 400 à 500 000 € soit entre 8 et 10 % des financements du secteur Lèpre et Santé. Les projets de recherche ne font pas l'objet d'appels à candidatures ouverts. La commission médicale a mandaté un rapporteur en son sein pour instruire chaque projet et remettre un avis circonstancié mais elle n'a structuré ses grilles d'analyse qu'en 2012. Le directoire a suivi systématiquement les avis produits. La problématique de l'ulcère de Buruli a été prépondérante dans les financements accordés qui représentent environ 50 % des montants.
- [174] La politique de recherche nécessiterait d'être formalisée : aucun document récent n'établit les orientations de la Fondation en matière de recherche ou d'évaluation des stratégies de lutte contre la lèpre. Surtout, la commission ne s'est jamais saisie des autres programmes de santé et notamment des programmes d'appui aux soins de premier et second recours. N'ayant pas développé d'analyse synthétique, la commission ne joue pas son rôle d'orientation pour ces programmes ni *a fortiori* pour les projets de recherche et d'évaluation qu'ils requièrent. Ne participant plus aux comités budgétaires, contrairement au conseiller médical de la Fondation, elle ne peut pas peser sur les arbitrages. On relève que le directoire ne l'a jamais sollicitée sur ce secteur d'activité santé et que sa composition, centrée sur des compétences recherche très spécialisées en pathologies infectieuses, ne facilite probablement pas cet investissement sur les questions d'organisation des systèmes de santé de base.
- [175] Cette situation peut conduire au financement de projets éloignés sinon hors objet social, à l'exemple du projet de recherche sur le paludisme. Celui-ci a fait l'objet d'une subvention annuelle de fonctionnement depuis au moins 15 ans. Cette subvention était de 70 000 € an de 2009 à 2012, (17 % du budget recherche en 2011). Le contrôle financier des sommes allouées est par ailleurs plus que sommaire. La mission relève que l'ancien directeur du laboratoire bénéficiant de cette subvention a été membre du comité médical, puis du conseil d'administration de l'AFRF et est aujourd'hui membre d'honneur du conseil de surveillance de la Fondation. Cette subvention récurrente s'apparente à un « geste de fidélité » accordé à un partenaire connu, scientifique réputé par ailleurs, ayant beaucoup œuvré pour le bien de la Fondation dans le passé.
- [176] Cette commission n'a que peu ou pas de rapport avec la CEC qui est censée jouer un rôle plus actif en la matière. La valorisation des autres rapports produits tant par les représentants locaux que lors des audits du contrôle interne ne semble pas faite au sein de cette instance.

### 1.3.4 Des dépenses apparaissent étrangères aux appels à la générosité ou à l'objet social

#### 1.3.4.1 Un objet social très large

- [177] L'article 1<sup>er</sup> des statuts de la Fondation définit son but comme étant « *la poursuite de l'œuvre à laquelle Raoul Follereau a consacré sa vie contre la lèpre et toutes les lèpres* ». Si la lutte contre la lèpre est un but précis, la « *lutte contre toutes les lèpres* » dessine un champ d'action potentiel très large. La communication aux donateurs précise qu'il s'agit de lutter contre l'exclusion sociale produite essentiellement par la maladie, l'ignorance et la pauvreté<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Par exemple : Journal Lèpre n°399, janvier 2010, éditorial du président du directoire, page 9 : « *les autres lèpres, redoutables facteurs d'exclusion sont la pauvreté, l'ignorance, l'insécurité* », appel aux dons ISF 2010 : « *la fondation combat la lèpre et toutes les lèpres en soutenant des projets visant à soigner, éduquer, former, réinsérer, pour accompagner les exclus sur le chemin de leur autonomie* » ; Journal Raoul Follereau Magazine, n°419, mai 2012, page 3 : « *Organisme caritatif privé, reconnue d'utilité publique, la Fondation Raoul Follereau poursuit la voie tracée par son fondateur en luttant contre l'exclusion, qu'elle soit causée par la lèpre, la pauvreté ou l'ignorance* ».

[178] L'objet de la Fondation est également de recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes qui s'assignent un but analogue au sien<sup>52</sup>.

[179] Cette définition de l'objet social doit enfin être complétée par la promotion de l'œuvre de charité de Raoul Follereau au travers de l'édition d'ouvrages et de documents, évoquée à l'article 2 des statuts comme l'un des moyens d'action de la Fondation<sup>53</sup>.

#### 1.3.4.2 Des dépenses étrangères à l'objet social reconnu d'utilité publique

[180] L'arrêté du 11 décembre 2008 relatif au compte d'emploi des ressources précise que « *les missions sociales doivent être conformes à l'objet statutaire de l'organisme* ». La conformité à l'objet social fait ainsi partie des points clefs examinés lors de l'instruction des dossiers par la Fondation et dans le cadre des contrôles menés par le service de contrôle interne et la certification externe.

[181] L'analyse des dossiers financés par la Fondation montre que si elle respecte globalement son objet social, des interrogations fortes pèsent sur un certain nombre de projets, en particulier au sein des missions sociales développement et enfance en détresse. Sans reprendre ces dossiers un à un, les exemples suivants donnent les grandes lignes des problèmes rencontrés.

##### ➤ ***Le soutien à des structures proches de la Fondation mais n'ayant pas une activité conforme à l'objet social***

[182] La Fondation soutient depuis 2009 l'action du Mouvement pour la canonisation de Madeleine et Raoul Follereau présenté plus haut (cf. partie 1.1.2.2). La création de cette association *ad hoc* répond formellement à l'impossibilité pour la Fondation de prendre en charge parmi ses propres activités, une démarche de canonisation qui ne peut constituer une action d'intérêt général dans le cadre de la reconnaissance d'utilité publique. Au-delà de cette régularité formelle, la pratique est toutefois celle d'une prise en charge multiforme et intégrale des dépenses d'un Mouvement qui n'a quasiment pas de ressources propres : attribution de 60 000 € de subventions de 2009 à 2012 mais aussi mise à disposition gratuite d'un local acquis à cet effet pour 315 000 €<sup>54</sup>, avances substantielles de trésorerie<sup>55</sup>, prise en charge de prestations notamment comptables, affectation à temps partiel d'une salariée du GIE en 2011 et 2012.

[183] Les responsables du Mouvement considèrent que ce soutien financier est sans commune mesure avec le formidable impact qu'aurait une éventuelle canonisation sur la notoriété, l'image et donc sur la collecte de dons de la Fondation. Cet argument d'un gain marketing, à caractère hypothétique et à une échéance non déterminable<sup>56</sup>, n'est pas recevable, d'autant plus qu'il apparaît largement réversible, au vu des risques d'image très immédiats nés des controverses sur le passé de Raoul Follereau durant l'entre-deux-guerres (cf. *supra* partie 1.3.2.6)

[184] La Société d'Encouragement au Bien est une association créée en 1862 qui remet des médailles et distinctions à des individus et associations exemplaires en termes de courage ou de dévouement civique. La Fondation l'a subventionnée en 2009 et en 2010 pour un total de 25 000 €. Ce financement s'apparente à un soutien de fidélité, reliquat de la proximité historique entre les deux structures<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Notamment les œuvres, fondations, associations reconnus d'utilité publique ou d'intérêt général.

<sup>53</sup> «*Les moyens de la Fondation sont (...) l'édition de bulletins d'information, mémoire et tout document ayant pour but de promouvoir l'œuvre de charité de Raoul Follereau (...)*».

<sup>54</sup> Cet investissement correspond selon la Fondation à un loyer théorique non perçue de 15.000 €. Le conseil de surveillance en est informé lors de la séance du 2 octobre 2009, et a donné son accord pour cet achat, sans qu'il y ait selon le compte rendu de débat sur la question ni d'information sur les conditions de mise à disposition.

<sup>55</sup> 35 000 € pour 2012.

<sup>56</sup> Pour Charles de Foucauld, auquel s'est tant référé Raoul Follereau, la démarche de canonisation engagée en 1927 est toujours en cours, même si la béatification préalable (qualification de Bienheureux) a été prononcée en 2005.

<sup>57</sup> La SEAB a été présidée par l'actuel président d'honneur de la Fondation.

- [185] Le patronage Myionnet a été subventionné à hauteur de 24 000 € en 2009, 25 000 € en 2010 et 6 100 € en 2011. Certaines de ses activités (sport, colonies de vacances) pourraient être subventionnées par la Fondation, d'autant plus que cette dernière a pris soin de ne pas retenir des demandes relatives à l'achat d'objets de culte. Cependant, le lien avec l'enfance en détresse est tout à fait limité : le rapport annuel de cette structure précise que le public accueilli ne présente pas de difficultés particulières<sup>58</sup>.
- [186] La Fondation a directement investi 100 000 € dans SCI Beth Mariam. Cette société présidée par un membre du directoire a financé la construction d'une maison d'accueil pour pèlerins à Lourdes, sans rapport avec l'objet social de la Fondation. Cette opération n'a contribué ni à améliorer la notoriété de la Fondation ni à créer des ressources supplémentaires<sup>59</sup> puisque la participation a ensuite été cédée rapidement à la Congrégation Sœurs Franciscaines de la Croix du Liban pour 100 000 €
- [187] De la même façon, les comptes combinés de la Fondation font apparaître une participation dans la SCI Renaudes Niel à hauteur de 33 250 €. Cette SCI est gérée par l'association ICHTUS<sup>60</sup>, devenue en juin 2013 seul locataire du bien possédé par la SCI pour un loyer annuel de 22 000 € couvrant juste les charges. Cette opération ne génère pas de revenu pour les actionnaires et l'association, qui bénéficie *in fine* de cette participation, ne mène pas une activité relevant de l'objet social de la Fondation.

➤ ***Le soutien à l'enseignement catholique hors contrat en France***

- [188] Dans l'organisation du « groupe » Follereau décrite en 2001 par l'IGAS, le soutien à l'enseignement catholique était assuré par une association, la Fédération Albert Le Grand, regroupant diverses structures d'enseignement catholique non conventionnées<sup>61</sup>. Cette tradition perdure aujourd'hui au travers de subventions ou d'aides de la Fondation à ce secteur. Le financement de telles structures ne semble pourtant pas conforme à l'objet social de la Fondation et ne font pas l'objet d'une information des donateurs.
- [189] L'Institut des relations publiques et de la communication (IRCOM) est un établissement d'enseignement supérieur hors contrat basé à Angers qui dispense une formation « *enracinée dans la vision chrétienne de l'homme et de la société* »<sup>62</sup> et a créé une filière de formation à l'action humanitaire et sociale. Il bénéficie sur la période contrôlée d'une subvention annuelle de 10 000 €. Les contreparties de ce soutien, formalisées par une convention qui ne sera élaborée qu'en 2013, restent limitées (interventions de salariés de la Fondation dans la formation, missions d'étudiants au profit de la Fondation).

<sup>58</sup> « Les enfants inscrits sont principalement issus de familles chrétiennes avec leurs deux parents à la maison, des frères et sœurs, et une bonne éducation de base. Aucune famille n'est touchée par le chômage, même si certains ont des emplois précaires », Rapport moral 2009/2010 sur la base duquel est prise la décision de financement 2011 du Patronage C. Myionnet.

<sup>59</sup> Le conseil de surveillance a voté le transfert des parts de la SCI Beth Mariam et de la SCI Renaudes Niel à la SCI Dantzig le 11 décembre 2009, le procès verbal précisant : « pour une plus grande homogénéité et cohérence, la Fondation ne souhaite conserver que les participations qui ont un intérêt direct avec son action ». La commission financière du 3 septembre 2009 précisait elle que cette réorganisation visait à « conserver au sein de la Fondation les biens mobiliers et immobiliers nécessaires à son action » et « porter dans la SCI Dantzig les biens de rapport ».

<sup>60</sup> Issue avec CIVITAS de la Cité catholique fondée en 1946, ICHTUS est une association à but non lucratif qui souhaite favoriser « un engagement constant à fonder la loi positive sur les principes de la loi naturelle », et « s'adresse à toutes les personnes, groupes ou associations qui souhaitent s'engager au service de la vie sociale, politique et culturelle. (...) Parfaitement fidèle au Pape et à l'Eglise, Ichtus a pour seule référence l'enseignement social de l'Eglise. Cet enseignement est accessible à tous les hommes de bonne volonté qui admettent l'existence et le bien-fondé de la loi naturelle ». Site internet ICHTUS <http://www.ichtus.fr/quest-ce-que-laction-2> et /engageons-nous-2/

<sup>61</sup> Notamment celle qui gérait l'Institut des relations publiques et de la communication (IRCOM).

<sup>62</sup> Convention entre l'IRCOM et la Fondation, 25 mars 2013.

- [190] L'IRCOM bénéficie en outre d'une aide indirecte de la Fondation au travers d'un prêt souscrit en 2012 de 200 000 € sur 10 ans à 5 % avec remboursement du capital *in fine* accordé à l'IRCOM par la SCI Dantzig Immo. Les conditions de ce prêt font porter l'éventuel risque de défaillance à cette SCI car le capital ne sera remboursé qu'à la fin du prêt<sup>63</sup>. Les intérêts annuels correspondent à 10 000 €, somme équivalente à la subvention annuelle accordée par la Fondation à l'IRCOM.
- [191] La Fondation a soutenu en 2011 l'association Sainte Philomène de Mugagno - l'Angélus dans son projet de construction et d'extension d'un établissement d'enseignement hors contrat du premier et second degré pour un montant de 155 774 € collectés via un appel ISF. Le lien entre ce projet éducatif marqué idéologiquement et les missions sociales de la Fondation paraît ténu<sup>64</sup>. La subvention est par ailleurs justifiée dans le rapport annuel par le souhait de rentabiliser l'établissement. Cette subvention est complétée par une subvention de 4 000 € destinée à doter l'établissement de différents ouvrages, dont des catéchismes, des bibles et livrets de prière.
- [192] L'association éducation-solidarité a bénéficié en 2011 d'une subvention de 6 000 €. Elle a pour objectif de permettre aux familles de financer le coût d'une scolarité dans un établissement d'enseignement catholique hors contrat. Bien qu'il s'agisse d'une aide destinée à des enfants, elle ne s'adresse pas particulièrement à des enfants en détresse<sup>65</sup>.

➤ ***Le soutien aux communautés religieuses catholiques dans le monde***

- [193] La Fondation soutient les communautés religieuses ou des diocèses en tant qu'agents du développement. Elle justifie cette intervention par le fait que les membres des communautés religieuses retenus sont des acteurs ou de futurs acteurs du développement. Dès lors, la Fondation considère que le financement de la formation religieuse de ces personnes serait conforme à l'objet social. Elle considère enfin légitime d'aider ces communautés à disposer de ressources propres.
- [194] La mission ne partage pas l'analyse de la Fondation.
- [195] S'il est loisible à une fondation de soutenir des actions d'intérêt général portées par des communautés ou des acteurs religieux, cette liberté ne peut pas avoir pour effet de subventionner des activités qui ne sont pas d'intérêt général et notamment l'exercice du culte<sup>66</sup>. Ainsi, la mission n'a formulé aucune objection s'agissant de la formation de religieux comme infirmier ou technicien agricole car elle participe à la réalisation de l'objet social de la Fondation et donc à l'intérêt général, mais la Fondation ne peut financer une formation théologique qui n'est pas une action d'intérêt général.

<sup>63</sup> L'ensemble des autres écoles hors contrat fondées par l'abbé Houard ont toutes disparu ce qui ne permet pas de considérer comme tout à fait hypothétique le risque de non-remboursement.

<sup>64</sup> L'Angélus a été fondé en 2009 avec l'aide de l'Institut du bon pasteur qui regroupe d'anciens prêtres et séminaristes de la Fraternité sacerdotale Saint Pie X (mouvement catholique traditionaliste) ; son directeur s'oppose au « *le Léviathan européen qui tue (avortement), viole (planning familial) et vole (aux parents) la jeunesse de France* » (lettre aux amis de l'Angélus n°7).

<sup>65</sup> Cette association justifie ainsi son action sur son site internet : « *La liberté des écoles hors-contrat, en effet, a pour contrepartie une absence totale d'aide financière de l'Etat, ce qui, malgré leur mode de fonctionnement particulièrement économique, induit des scolarités élevées auxquelles peu de familles peuvent faire face sans de lourds sacrifices. Ceci est un obstacle de fait à leur expansion et à leur capacité d'accueillir davantage d'enfants de familles à revenus modeste* ».

<sup>66</sup> Avis du Conseil d'Etat, rapport 2006 ; CE 19 juillet 2011, n°308817, CE 4 mai 2012, n° 336463, CE 15 février 2013 n°347049.

- [196] De surcroît, le lien entre les actions financées et l'aide effectivement apportée aux populations est lointain et incertain : la Fondation aide des personnes qui peut-être un jour participeront à une action en faveur de la population. Mais elle ne suit pas leur implication ultérieure dans de tels projets. Les principales actions de développement évoquées restent floues et ne sont pas structurées dans un projet mais intrinsèques à l'implication de ce personnel religieux portant les missions pastorales et les missions sociales de l'Eglise catholique.
- [197] Un certain nombre de dossiers financés par la Fondation au titre du soutien aux communautés religieuses ne semblent donc pas conformes à son objet social. A titre d'exemple, il est possible de citer la formation spirituelle de novices au Vietnam, le fonctionnement d'une section de théologie d'un séminaire au Tchad, les études de droit canonique d'une religieuse béninoise au Canada ou encore la construction d'un couvent au Sénégal<sup>67</sup>. La liste de ce type de projets portés par les départements enfants et développement figure en pièce jointe. Ils représentent 453 K€ de subvention pour 2011<sup>68</sup> soit 5 % des quatre missions d'aides.

### Réserve n°1 à la conformité

**Sous forme de subventions mais également de prêts ou de prises de participation, la Fondation a financé plusieurs actions qui n'apparaissent pas conformes à son objet social reconnu d'utilité publique. Détaillées dans le rapport, ces actions recouvrent le financement de plusieurs de projets à caractère purement religieux et une contribution au fonctionnement de structures sans lien avec l'activité de la Fondation.**

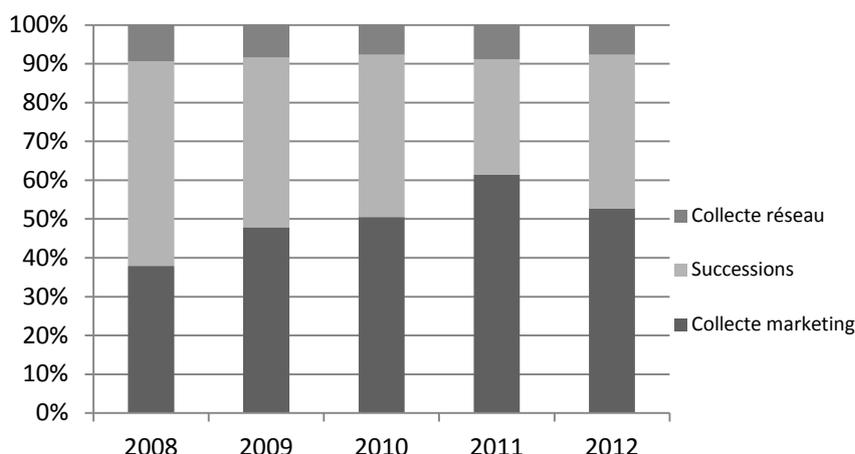
## 2 LA COLLECTE DES RESSOURCES ISSUES DE LA GENEROSITE DU PUBLIC ET LE RESPECT DES DROITS DES DONATEURS

- [198] La Fondation ne perçoit aucune subvention publique. Aussi, ses ressources proviennent-elles quasi exclusivement de la générosité du public, de manière directe (dons et legs) ou indirecte (rendement de placements effectués à partir de dons du public). Les actions entreprises pour collecter ces ressources doivent être conformes aux dispositions légales et réglementaires et intégrer des considérations déontologiques pour garantir le respect des donateurs.
- [199] L'analyse de la répartition des ressources de la Fondation fait apparaître que les dons issus du marketing direct sont la principale source financière (53 % sur cinq ans) mais que les legs et assurances vie constituent une part également importante des ressources (39 % sur cinq ans), la collecte par l'intermédiaire du réseau de bénévoles ne représentant que 8 %.

<sup>67</sup> Ce projet, financé à partir de 2009 comporte plusieurs volets, et notamment l'ouverture en 2014 d'un dispensaire. Cependant, la demande de subvention 2010 portant sur la construction d'un couvent pour les frères carmes précise : « l'objectif du projet est de répondre aux besoins du diocèse, et de l'église du Sénégal, notamment par la prédication, les retraites et recollections, les conférences, la formation spirituelle, l'accompagnement des jeunes (...). » et plus loin : « (...) nous aidons les villages alentour en apportant l'eau potable et en encourageant l'alphabétisation. Mais notre objectif est surtout de développer un pôle spirituel au service des chrétiens ».

<sup>68</sup> Ce montant comprend la subvention à l'Angélus et la subvention au patronage Myionnet citées plus haut.

Graphique 2 : Les différentes ressources de la FRF et leur évolution



Source : Rapport du commissaire aux comptes, retraitement IGAS

## 2.1 Les modalités de recherche et de traitement des fonds de la générosité publique

[200] Depuis quelques années, la Fondation est confrontée à la difficulté suivante : la lèpre sur laquelle elle s'est construite et a acquis sa notoriété ne permet plus de recruter suffisamment de nouveaux contributeurs. Le nombre de donateurs ne cesse de diminuer et l'évolution la plus défavorable concerne les donateurs réguliers qui sont de surcroît ceux dont le montant de don est élevé.

Tableau 1 : Evolution du nombre de donateurs par catégories

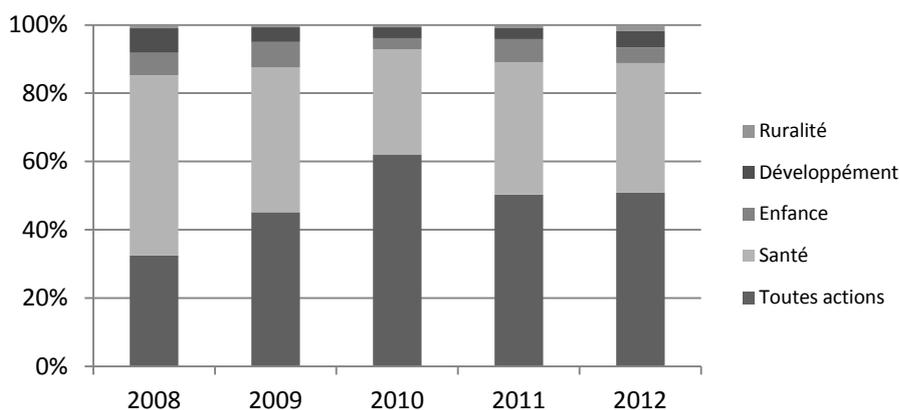
	2009	2010	2011	2012	2013	évolution
donateurs actifs 0-24 mois	106 681	93 502	83 268	non disponible	82 161	-23%
dont réguliers	32 974	27 957	25 331		23 781	-28%
donateurs inactifs 24-48 mois	35 237	38 919	32 340		25 743	-27%
donateurs anciens > 49 mois	181 035	216 319	218 932		184 342	+ 2%
<b>Total</b>	<b>322 953</b>	<b>348 740</b>	<b>334 540</b>	-	<b>292 246</b>	<b>- 10%</b>

Source : FRF, retraitement IGAS

[201] Aussi, et pour enrayer cette évolution défavorable, la Fondation concentre-t-elle ses efforts sur le recrutement de nouveaux donateurs qui passe par le développement d'une stratégie de diversification de ses missions sociales mais aussi de ses stratégies de marketing direct.

[202] A ce jour, ces efforts et les investissements financiers qu'ils induisent n'ont pas encore permis de positionner la Fondation comme un intervenant majeur dans d'autres champs que la lèpre et en particulier celui de l'enfance. Le graphique ci-dessous qui illustre la répartition des produits de la collecte (successions incluses) depuis 2008 révèle la nette dominance de la thématique santé (essentiellement la lèpre) et des dons « toutes actions », l'enfance représentant toujours moins de 10 % des ressources de la Fondation.

Graphique 3 : Les ressources par cause et leur évolution



Source : Rapport du commissaires aux comptes, retraitement IGAS

## 2.1.1 L'organisation de la collecte et du traitement des dons

### 2.1.1.1 L'encadrement et la stratégie de collecte

#### ➤ Les modalités de recherche de fonds de la FRF sont assez classiques

- [203] La Fondation a recours à une stratégie de collecte de dons assez traditionnelle qui repose essentiellement sur l'envoi de journaux et de mailings ou publipostages. Elle tente cependant depuis quelques années de l'optimiser dans un double souci de rationalisation des coûts et de respect des droits des donateurs. Les tentatives de diversification notamment en développant le mécénat sont restées infructueuses à ce jour.
- [204] Pour effectuer ses opérations de prospection, la Fondation recourt à l'échange et à la location<sup>69</sup> de fichiers d'adresses. Elle se réserve la faculté de refuser certaines demandes d'échange lorsque la structure qui la sollicite n'est pas en cohérence avec ses interventions ou lorsqu'un précédent échange s'est révélé infructueux.
- [205] D'un point de vue opérationnel, depuis 2004, la Fondation a ouvert aux donateurs la possibilité d'effectuer des dons en ligne *via* son site Internet mais cette option ne constitue qu'une part marginale - bien que croissante - de la collecte de dons sur la période (112 774 € à 172 669 €), sans doute du fait de l'âge médian élevé des donateurs (77 ans selon un sondage réalisé par la Fondation en 2012).
- [206] Enfin, consciente de la sécurisation des ressources qu'il procure, la Fondation incite les donateurs à recourir au prélèvement automatique (PA) à travers l'ensemble de ses supports de communication, qu'il s'agisse de la revue « Raoul Follereau magazine », des mailings ou du site Internet. Un mailing spécifique visant à inciter les donateurs déjà en PA à augmenter le montant de leur don a été réalisé en 2010 mais la Fondation ne dispose pas du résultat obtenu lors de cette opération.

<sup>69</sup> La FRF loue des fichiers d'adresses pour procéder à l'envoi de ses supports de marketing afin de recruter de nouveaux donateurs. En revanche, elle n'offre pas ses fichiers à la location.

[207] La part de donateurs (actifs) en PA est stable sur la période observée. Elle est plutôt satisfaisante et constitue un atout pour la Fondation<sup>70</sup>. S'agissant de la part des dons ainsi collectés, elle est également stable sur la période étudiée et représente environ un cinquième des dons<sup>71</sup>.

Tableau 2 : Evolution des dons par prélèvement automatique

	2010	2011	2012
Nb de donateurs actifs 0 – 24 mois	93 152	91 737	89 776
Nb personnes prélevées	10 272	10 071	9 842
% des donateurs actifs en PA	11 %	11 %	11 %
Nb prélèvements enregistrés	74 569	73 002	71 656
Montants des dons (€)	7 849 091	8 268 973	7 618 116
Montant annuel collectés par PA (€)	1 521 577	1 513 372	1 481 290
% des dons collectés par PA	19 %	18 %	19 %

Source : FRF, retraitement IGAS

► *Les fonctions de conception et de réalisation des outils de marketing sont largement externalisées et le conseil de surveillance s'implique assez peu dans les choix stratégiques*

[208] La Fondation a progressivement externalisé les fonctions de conception et de réalisation de ses supports de marketing et d'information. En effet, s'agissant des postes de cadres de la FRF et selon la procédure COM1, ces fonctions sont aujourd'hui réparties entre le directeur administratif et du marketing (½ ETP) et la responsable de la communication (¼ ETP). L'essentiel de la conception est ainsi confiée à des prestataires extérieurs nombreux (dix en 2012) et pour des montants – qui restent stables - résumés dans le tableau ci-dessous. Cependant, depuis juillet 2013, la Fondation n'a plus recours qu'à un seul intervenant pour la rédaction des mailings et des journaux, la responsable du service de communication assurant un contrôle des contenus *in fine*. Le nombre de prestataires intervenant dans la conception des outils de marketing direct passe ainsi à quatre en 2013.

Tableau 3 : Prestataires (Pi) intervenant dans la conception des outils de marketing et d'information de la FRF et dépenses afférentes (€)

Fonctions	2010		2011		2012	
	Prestataires	Coûts	Prestataires	Coûts	Prestataires	Coûts
Agence de communication pour conseil et conception des campagnes	P1	196 148	P1	99 473	P1	17 438
	P2	74 804	P2	90 518	P2	18 184
			P3	66 713	P3	53 510
					P4	74 451
Stratégie de communication					P5	29 063
Communication marketing	P6	42 649	P6	7 519	P6	33 852
Agence de plan médias	P7	11 960	P7	17 940		
Agence relations presse			P8	19 136	P8	52 624
Conception du site Web			P9	7 595	P9	52 086
Analyse de fichiers	P10	16 744	P10	60 398	P10	26 312
<b>Total</b>		<b>342 305</b>		<b>369 292</b>		<b>357 520</b>

Source : Comptes de tiers, retraitement IGAS

<sup>70</sup> A titre de comparaison, cette proportion était de l'ordre de 3 % pour la fondation Mouvement pour les villages d'enfants en 2009.

<sup>71</sup> A titre de comparaison, en 2012, cette proportion est de 12 % pour les petits frères des pauvres et de 40 % pour Amnesty international.

[209] Outre les dépenses de ressources issues de la générosité du public qu'induit cette délégation de tâches, elle constitue également un risque pour la Fondation de perdre le contrôle de sa stratégie de communication. Cette dernière est techniquement sous le contrôle du directoire mais ne fait par ailleurs pas l'objet de réelles discussions au sein du conseil de surveillance. En effet, dans la pratique, ce dernier se positionne sur des objectifs de rentrées brutes et de dépenses de collecte validés dans le cadre du budget mais n'intervient pas pour fixer une stratégie.

[210] Enfin, des sujets tels que les règles déontologiques à appliquer au contenu des messages, l'encadrement des intrusions dans la vie privée, l'adaptation de la fréquence des sollicitations des donateurs, les limites posées à l'échange de fichiers de donateurs, n'ont également que peu de place dans les débats du conseil de surveillance malgré la place qui est accordée à ces aspects dans la charte de déontologie (cf. partie 2.2).

➤ ***Des fonctions d'exécution assurées en interne qui révèlent des points de fragilité***

[211] En parallèle, la Fondation a fait le choix de largement assurer en interne les fonctions d'exécution et en particulier, de traitement des dons et des legs et de gestion de la base de données « donateurs ». Ces fonctions telles qu'elles sont réalisées aujourd'hui présentent des points de fragilité qu'il conviendra de maîtriser (cf. partie 2.1.2).

[212] L'analyse de la procédure de traitement des dons fait apparaître deux zones de risque que sont l'ouverture des enveloppes de dons et les modalités de validation des saisies dans la base « donateurs ».

[213] En effet, l'ouverture des enveloppes parvenant à la Fondation et comportant des dons qui peuvent être, pour quelques uns, en liquide est effectuée soit manuellement soit à l'aide d'une machine par une personne seule. L'option offerte par cet appareil de décompte du nombre d'enveloppes ouvertes n'est plus exploitée par le service de traitement des dons depuis trois ans. Afin de sécuriser cette étape, la fiche de procédure relative au traitement des dons devrait idéalement prévoir la présence systématique de deux personnes pour l'ouverture des plis. A minima, la Fondation pourra également décider de rétablir le contrôle automatique assuré par l'appareil d'ouverture des plis.

[214] Par ailleurs, chaque don fait l'objet d'un enregistrement dans la base « donateurs » qui selon la procédure en vigueur doit être validé « *par le responsable de service ou en son absence par son adjoint ou par les responsable informatique* ». En pratique, en l'absence du responsable du service, la validation est assurée par l'adjoint y compris pour les saisies opérées par lui-même. Dans le même esprit de sécurisation, la fiche de procédure devrait être revue afin d'éviter que l'auteur de la saisie soit aussi la personne chargée de son contrôle<sup>72</sup>.

### 2.1.1.2 Les différentes formes et supports de collecte : siège (journaux, mailings, téléphone), réseau (quêtes JML, manifestations)

➤ ***Les modalités de sollicitation des donateurs***

[215] Au niveau du siège, comme évoqué plus haut, la Fondation a recours principalement à deux types d'opération de marketing direct : l'envoi du journal de la fondation, le bimestriel « Lèpres » devenu « Raoul Follereau Magazine » et le mailing.

---

<sup>72</sup> Cet aspect n'a pas été pris en compte dans l'audit interne réalisé en août 2010 sur le service de traitement des dons ni par le bureau de certification (entre 2009 et 2012).

- [216] Le télémarketing est relativement anecdotique, la Fondation ayant longtemps récusé cet outil. Il a été pratiqué en 2011 et 2012 pour « réactiver » d'anciens donateurs. La rentabilité de ces opérations a été correcte mais le don moyen plus modeste (33 €) que celui obtenu par d'autres canaux (aux alentours de 60 €). De plus, ce mode opératoire n'assure pas de pérennisation du don (nombre de deuxième don inférieur) même si généralement le montant de ce deuxième don est supérieur et plus proche du don moyen habituellement observé. En revanche, la tentative de prospection par téléphone opérée en 2012 s'est avérée peu fructueuse avec une rentabilité de 0,23 €/par euro investi.

Tableau 4 : Rentabilité des opérations de télémarketing de la FRF

Dates	Type d'opération	Coût (€)	Nb de 1 <sup>er</sup> don	Montant (€)	Don moyen (€)	Nb de 2 <sup>ème</sup> don	Montant (€)	Don moyen (€)	Rentabilité
Déc 2011	Réactivation	22 754	681	22 329	32,8	213	12 900	60,6	1,55
1 <sup>er</sup> semestre 2012	Réactivation	23 826	1482	48751	32,8	255	12 002	47,1	2,54
2 <sup>ème</sup> semestre 2012	Prospection	15 773	278	2 205	7,9	23	1 426	53,6	0,23
Sous-total		62 352	2 441	73 285	30	491	26 328		1,59
<b>Total des dons (€)</b>		<b>99 613</b>							

Source : FRF, retraitement IGAS

- [217] S'agissant des deux canaux principaux d'intervention, les tableaux présentés ci-dessous récapitulent les différentes caractéristiques de ces campagnes et permettent de mettre en lumière les évolutions sur la période de contrôle.
- [218] Pour les mailings, l'augmentation importante du nombre d'envois (+ 156 %) s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de dons (+ 89 %) - dont le niveau moyen reste stable aux alentours de 65 € - des recettes (+ 96 %) et du résultat net (+ 83 %). Il convient de noter également la baisse du taux de réponse qui illustre probablement une forme de lassitude des donateurs abordée en partie 2.2.2.1.

Tableau 5 : Caractéristiques des opérations de mailings

	2010	2011	2012	Evolution
Nombre d'opérations dont prospection <sup>73</sup>	10 1	13 2	10 4	≈ ↑↑
Nombre d'envois (a)	286 517	526 658	735 177	↑↑
Nombre de dons (b)	15 471	29 298	29 346	↑↑
Taux de réponse (b/a) et (variations)	5,4 % (0,70 à 12,99)	5,56 % (0,14 à 12,98)	3,99 % (0,26 à 9,19)	↓
Recettes (c)	961 634 €	1 937 400 €	1 893 965 €	↑↑
Dons moyen (c/b) et (variations <sup>74</sup> )	62,16 € (32,11 à 674,92 <sup>75</sup> )	66,13 € (35,87 à 342,08)	64,54 € (31,57 à 436,63)	≈
Coût total (d)	199 443 €	336 003,48 €	497 361 €	↑↑
Coût par appel (d/a) et (variations)	0,70 € (0,43 à 1,52)	0,64 € (0,44 à 0,92)	0,68 € (0,29 à 1,89)	≈
Résultat net	762 190 €	1 601 397 €	1 396 603 €	↑↑

Source : FRF, retraitement IGAS

<sup>73</sup> La notion de prospection renvoie à l'échange ou la location de fichiers de contact. Les autres opérations sont faites à partir de la base des donateurs de la Fondation.

<sup>74</sup> La borne supérieure de l'intervalle des dons moyens correspond à l'appel ISF.

<sup>75</sup> Les montants de dons très élevés correspondent aux appels ISF.

- [219] Les journaux sont un moyen de marketing en repli. Le nombre d'envois a baissé de près de 9 % entre 2010 et 2012 qui s'est assez logiquement accompagné d'une baisse du nombre de dons (- 14 %) et des recettes (- 13 %), le don moyen restant relativement stable (60 €) mais inférieur à celui obtenu grâce aux mailings. Le résultat net est également en baisse (- 15 %).

Tableau 6 : Caractéristiques des envois de journaux

	2010	2011	2012	Evolution
Nombre d'opérations	11	10	9	≈
dont prospection/asilage <sup>76</sup>	3	4	4	≈
Nombre d'envois (a)	1 920 579	2 129 542	1 746 259	↓
Nombre de dons (b)	50 610	48 969	43 465	↓
Taux de réponse (b/a)	2,64 %	2,3 %	2,49 %	≈
et (variations)	(0,52 à 7,94)	(0,41 à 11,38)	(0,35 à 7,04)	
Recettes (c)	2 891 449 €	2 842 510 €	2 522 392 €	↓
Dons moyen (c/b)	57,13 €	58,05 €	58,03 €	≈
et (variations)	(40,40 à 70,08)	(41,73 à 70,45)	(41,47 à 72,22)	
Coût total (d)	942 671 €	1 067 456 €	875 616 €	↓
Coût par appel (d/a)	0,49 €	0,50 €	0,50 €	≈
et (variations)	(0,21 à 0,81)	(0,06 à 1,92)	(0,33 à 0,75)	
Résultat net	1 948 778 €	1 775 054 €	1 646 777 €	↓

Source : FRF, retraitement IGAS

- [220] Au niveau local, la JML constitue un moment fort de la vie de la Fondation car elle permet à la fois la mobilisation de l'ensemble des bénévoles par l'organisation de quêtes sur la voie publique mais aussi, elle est l'occasion de campagnes publicitaires d'envergure nationale qui permettent de donner une visibilité importante à la fondation. Cette quête nationale est également réalisée par l'Ordre de Malte et la visibilité publique se partage, ainsi que les produits de la quête, entre les deux organismes.
- [221] Les manifestations locales sont réalisées tout au long de l'année par les bénévoles. Le nombre de manifestation donnant lieu à des collecte est modeste (99 en 2012) et leur produit stable ces dernières années (150 K€). Les deux tiers de ces manifestations ont été organisées en 2012 autour du thème de l'enfance et du programme « Enfants en marche ». Les manifestations ou interventions ne donnant pas lieu à collecte sont diverses, plutôt centrées sur les milieux scolaires. Elles ne sont pas comptabilisées par la Fondation mais leur nombre est vraisemblablement faible, inférieur à celui des manifestations donnant lieu à collecte.
- [222] La faiblesse des interventions locales de la Fondation est étroitement liée à la contraction du nombre de bénévoles et des comités départementaux qui s'est accélérée depuis 10 ans, passant de 89 comités en 1992, à 81 en 2000 et 38 en 2012 (cf. annexe n°3).

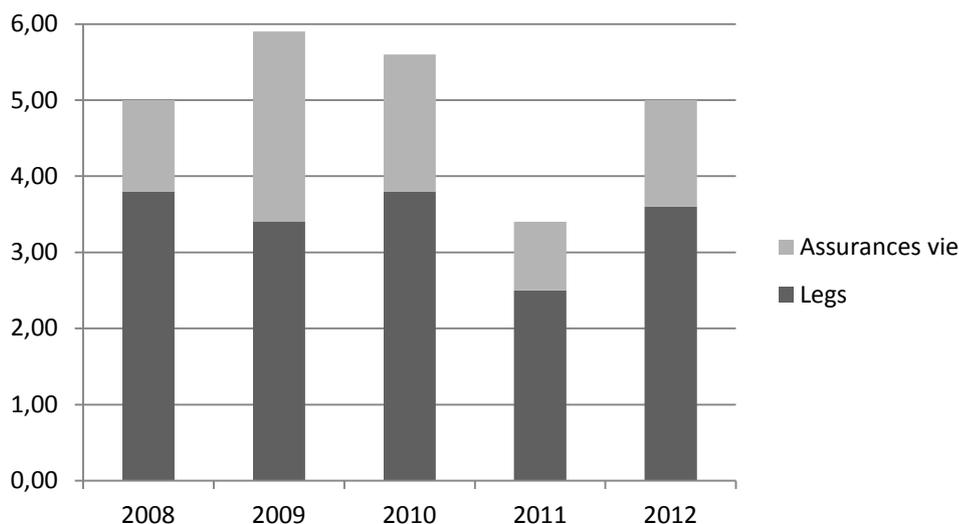
## 2.1.2 La collecte des legs et autres libéralités

### 2.1.2.1 L'importance des enjeux mais la faiblesse des moyens de développement

- [223] Les legs et autres libéralités constituent une part importante (près de 40 %) des ressources de la Fondation. Hormis en 2011, ils avoisinent 5 M€

<sup>76</sup> L'asilage est une technique de marketing qui consiste à insérer dans un journal ou une revue, un publipostage d'une autre organisation.

Graphique 4 : Evolution des montants des legs et des assurances vie (M€)



Source : FRF, retraitement IGAS

- [224] La Fondation mène quelques actions classiques pour inciter aux legs et donations : présence aux congrès des notaires<sup>77</sup> ; mention de la faculté de la FRF à recevoir des legs et donations dans l'ensemble des documents émis<sup>78</sup> et sur son site Internet ; publication d'encarts dans des annuaires.
- [225] Elle a de plus procédé, en 2011, à un mailing ciblé (en retenant les prénoms pouvant être portés par des personnes en âge de procéder à une donation ou un legs) et à quelques reprises, elle fait insérer le dépliant « legs » dans le journal d'information en ciblant le même profil de donateurs âgés.
- [226] La Fondation a fait part de son souhait de renforcer son action en matière de prospection et a notamment évoqué la possibilité de solliciter le réseau des bénévoles<sup>79</sup>. Si cette option devait être retenue, il appartiendra à la Fondation d'assurer un cadrage plus resserré qu'il ne l'est actuellement afin de garantir la déontologie des interventions ainsi déléguées.
- [227] S'agissant toujours de la déontologie en matière de prospection, ni la procédure interne ni les procès verbaux du directoire n'abordent cet aspect. Mais le dispositif minimaliste retenu et le contenu des documents utilisés pour collecter des legs et donations n'appellent pas de commentaire de la part de la mission.
- [228] La gestion des legs, commune entre la FRF et la FLS, est assurée par une personne placée sous l'autorité du directeur administratif et du marketing selon une procédure spécifique. Cette dernière est régulièrement enrichie par des compléments ajoutés par le directoire (modalités de suivi des dossiers, stratégie en matière de vente, modalités d'affectation (causes), gestion des locations, etc.

<sup>77</sup> Pour l'année 2012, cette présence a induit un coût de 6 976 € pour lequel il est difficile voire impossible de connaître le rendement.

<sup>78</sup> Certains journaux et/ou bons de soutien comportent une case à cocher ou un coupon-réponse permettant d'obtenir une brochure dédiée au sujet. La Fondation tient une liste des personnes ayant fait la demande de brochure par année (67 envois entre juin et décembre 2008, 88 pour l'année 2009, 43 en 2010, 57 en 2011 et 53 en 2012) mais ne fait pas d'exploitation de ces données ni de relance ultérieure.

<sup>79</sup> La Fondation a indiqué à la mission qu'une telle initiative avait été menée dans le département des Vosges sans qu'un bilan puisse en être tiré. Elle avait essentiellement consisté dans la mise à disposition de plaquettes dans des offices notariaux.

- [229] Jusqu'en 2010, date à laquelle elle s'est dotée d'un logiciel spécialisé de gestion des legs et donations, la Fondation assurait un suivi sur tableur qui perdure en grande partie. La mission identifie un risque d'erreurs qu'induit le recours à deux outils de suivi différents et recommande de faire aboutir rapidement l'utilisation exclusive de l'outil informatique dédié. De surcroît, cette évolution permettra aux instances de la FRF d'assurer leur mission de suivi.
- [230] Enfin, les modalités d'instruction des dossiers de legs peuvent encore être améliorées. En effet, les audits de certification externe ont mis en évidence en 2009 et en 2012 des « points faibles » aussi bien stratégiques (anticipation des ressources ainsi collectées) que de gestion (dérogation au principe de vente systématique insuffisamment justifiée, classement des dossiers,...) et qui restent imparfaitement corrigés à ce jour. Pour autant, bien que programmé chaque année depuis 2009, le service des legs n'a fait depuis 2008 l'objet d'aucun audit du service de contrôle interne, malgré les enjeux qu'il représente.

### 2.1.2.2 Les difficultés en matière de gestion et de délais d'encaissement

#### ➤ *Les erreurs d'affectation des legs et donations*

- [231] La Fondation servant plusieurs causes, il est important que les legs et donations soient correctement affectés, selon la volonté des donateurs. Bien que les modalités d'affectation des legs et donations soient précisées dans la procédure et qu'elles aient été complétées (notamment pour les legs effectués au profit de l'ancienne AFRF) par le directoire, la mission a relevé 9 erreurs sur l'échantillon contrôlé et portant sur l'année 2011<sup>80</sup>.
- [232] Ces erreurs consistent pour l'essentiel en la non-affectation de legs à la cause lèpre. Elles représentent pour 2011 un montant limité de 11 188 €. Toutefois ces encaissements entachés d'erreurs se rattachent à des successions qui globalement ont atteint 509 502 € sur une période remontant jusqu'à 1995<sup>81</sup>. Il ne peut être exclu que tout ou partie de ces encaissements passés aient connu les mêmes erreurs d'affectation<sup>82</sup>.

#### ➤ *Les délais de traitement des successions se sont allongés*

- [233] Les données collectées par la Fondation ont été exploitées<sup>83</sup> afin de connaître les délais de traitement des dossiers. Les deux tableaux ci-dessous récapitulent par année d'encaissement le nombre de dossiers pris en compte pour l'analyse<sup>84</sup> et les durées moyennes s'écoulant entre les différentes étapes du processus de traitement des dossiers dont les trois suivantes sont communes aux assurances vie et aux successions (biens immobiliers et mobiliers) :
- la présentation au directoire : chaque dossier est présenté pour acceptation. Les refus sont extrêmement rares et se justifient essentiellement par le caractère déficitaire d'une succession ;

<sup>80</sup> Ont été vérifiés les testaments, les informations transmises à la comptabilité et celles figurant dans le grand livre.

<sup>81</sup> Date de l'encaissement le plus ancien se rapportant à l'une des neuf successions pour lesquelles la mission a détecté une erreur en 2011.

<sup>82</sup> Par ailleurs, à partir des données figurant dans le tableau de suivi tenu par le service des legs de la Fondation depuis 1993, les investigations ont mis en évidence la situation de 6 autres legs affectés, sans logique apparente, pour partie à la cause lèpre et pour partie à l'ensemble des causes : leur montant s'élève à 464 177 €

<sup>83</sup> La qualité des données a obligé la mission à opérer un retraitement important : suppression des dossiers pour lesquels la date d'encaissement est antérieure à la date de passage devant le directoire (délai négatif), suppression de tous les délais > 1000 jours pour tenir compte d'une part, des éventuelles fautes de saisie mais aussi et d'autre part, des délais incompressibles de vente de certains biens soit occupés soit invendables (cette hypothèse est conservatrice car elle permet d'exclure des dossiers réellement traités avec retard). L'absence de valeur pour les assurances vie en 2011 tient au fait que tous les résultats obtenus sont négatifs ou > 1000 jours. La fluctuation du nombre de dossiers traités sur une année donnée tient au fait que certaines données manquantes induisent l'exclusion de certains dossiers pour le calcul des délais.

<sup>84</sup> Au total, le nombre de successions ayant fait l'objet d'un encaissement l'année n sont : 65 en 2009, 64 en 2010, 63 en 2011 et 85 en 2012.

- l'encaissement : pour les assurances vie, la date d'encaissement est généralement unique ;
- l'archivage.

[234] Pour les successions, s'ajoute une étape supplémentaire de demande d'avis de la préfecture qui dispose de quatre mois pour s'opposer à l'acceptation du legs par la Fondation. En l'absence de manifestation pendant cette durée, l'avis de la préfecture est réputé favorable<sup>85</sup>.

Tableau 7 : Délais moyens de traitement des dossiers d'assurances vie (en jours)

Années d'encaissement	Nombre de dossiers	Délai avant avis du directoire <sup>86</sup>	Délai entre avis du directoire et 1 <sup>er</sup> encaissement	Délai avant solde / archivage	Délai total
2009	26	160	187	1	<b>348</b>
2010	29	124	48	2	<b>174</b>
2011	30	104	*	2	<b>106</b>
2012	46	103	90	23	<b>216</b>

Source : FRF, retraitement IGAS

[235] Ce tableau met en lumière une amélioration des délais de traitement des dossiers d'assurance vie – moins complexes à gérer que les successions avec des biens immobiliers - le délai moyen par dossier étant passé de 348 jours en 2009 à moins de 216 jours en 2012. L'étape de traitement la plus longue est assez logiquement celle de l'instruction par le service des legs avant présentation au directoire.

Tableau 8 : Délais moyens de traitement des dossiers de successions (en jours)

Années d'encaissement	Nombre de dossiers	Délai avant avis du directoire <sup>87</sup>	Délai entre avis directoire et avis préfectoral	Délai entre avis préfectoral et 1 <sup>er</sup> encaissement	Délai avant solde / archivage	Délai total
2009	34	63	168	22	63	<b>316</b>
2010	36	72	176	76	72	<b>396</b>
2011	29	84	127	114	84	<b>409</b>
2012	25	137	159	147	137	<b>580</b>

Source : FRF, retraitement IGAS

[236] *A contrario*, la mission note un allongement de la durée de traitement des dossiers qui est passé de 316 jours en 2009 à 580 jours en 2012. En neutralisant à 120 jours (4 mois) l'étape réglementaire d'instruction préfectorale, le délai moyen de traitement par dossier est passé de 196 jours en 2009 à 460 jours en 2012, allongement imputable uniquement à l'augmentation des délais d'instruction internes.

<sup>85</sup> Décret n°2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil.

<sup>86</sup> Depuis la date de création du dossier.

<sup>87</sup> Depuis date de création.

## 2.1.3 L'érosion de la rentabilité de la collecte des dons

### 2.1.3.1 L'évolution de la rentabilité

- [237] Au global, sur la période étudiée, les frais de recherche de fonds figurant au compte d'emploi des ressources et qui regroupent essentiellement le coût des opérations de marketing direct et les frais de traitement de la collecte ont connu une forte progression passant de 2,2 M€ en 2010 à 2,9 M€ en 2012 (+ 15,5 %). Cette évolution s'est accompagnée d'une diminution (- 13,2 %) des ressources collectées (cf. partie 3.2.2.3).
- [238] L'évolution des dépenses consacrées à la collecte de dons est en grande partie due à l'augmentation des coûts directs induits par l'intensification des opérations de mailing (+149 %).

Tableau 9 : Evolution des dépenses consacrées aux opérations de marketing direct

En €	2010	2011	2012	évolution
Pour les journaux	942 671	1 067 456	875 616	-7 %
Pour les mailings	199 443	336 003	497 361	149 %
<b>Total</b>	1 142 114	1 403 459	1 372 977	20 %

Source : FRF, retraitement IGAS

- [239] S'agissant des mailings, bien que diminuant, la rentabilité moyenne reste satisfaisante avec en 2012 une recette de 3,81 € pour un coût direct de 1 € investi dans les opérations marketing. Pour autant cette rentabilité est extrêmement variable (0,08 € à 12,87 € sur l'ensemble de la période étudiée) et toujours négative (c'est-à-dire inférieure à 1) pour les mailings de prospection qui sont tous ciblés sur une cause (lèpre, enfance ou développement). Ces derniers ont cependant permis de recruter des nouveaux donateurs (292 en 2010, 575 en 2011 et 1 558 en 2012). La meilleure rentabilité (entre 10 et 12) est obtenue les trois années pour l'envoi de février qui constitue un appel immédiatement après la JML.
- [240] S'agissant des journaux, bien que diminuant, la rentabilité moyenne reste correcte (2,88 en 2012). A l'instar de celle constatée pour les mailings, elle est très variable (0,20 à 19,21) sur l'ensemble de la période étudiée. A de rares exceptions (les trois asilages, un appel religieux en 2011 et un appel JML<sup>88</sup> en 2012), les journaux de prospection ne sont pas rentables.
- [241] Cette analyse sur la rentabilité peut être affinée en la calculant sur les journaux hors prospection avec l'asilage qui donne alors une très forte augmentation de la rentabilité (de 5,76 à 7,05) ou hors prospection sans l'asilage qui lisse les variations de la rentabilité.

<sup>88</sup> Dont on a vu pour les mailings qu'ils étaient « rentables ».

Tableau 10 : Rentabilité des opérations de marketing direct (€ collectés pour 1€ investi)

Rentabilité	2010	2011	2012
Mailings dont :	4,82	5,77	3,81
mailings de prospection	0,34	0,44	0,32
mailings hors prospection (fidélisation)	5,53	6,71	7,74
mailings hors prospection et ciblés	7,45	8,04	10,62
mailings hors prospection et non-ciblés	5,34	6,10	7,32
Journaux dont :	3,07	2,66	2,88
journaux de prospection	0,37	0,49	0,26
journaux hors prospection hors asilage	5,76	6,16	6,50
journaux hors prospection avec asilage	4,99	6,18	4,69

Source : FRF, retraitement IGAS

[242] Pour les legs et autres libéralités, le coût de gestion est calculé en rapportant les frais de collecte et de traitement aux ressources collectées. Les frais comportent des dépenses salariales (responsable du service des legs), des honoraires notariés, les opérations de communication et les charges liées aux biens immobiliers légués. Le tableau ci-dessous récapitule les données de 2007 à 2012. Il montre le niveau structurellement assez faible des frais de traitement et montre une légère augmentation de la rentabilité en fin de période.

Tableau 11 : Rentabilité de la collecte des legs et autres libéralités

en K€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources encaissées	3 817	5 036	5 913	5 634	3 496	4 991
Frais de traitement	105	129	136	125	123	165
Coûts de gestion (%)	2,75	2,56	2,30	2,21	3,51	3,30

Source : Comptes combinés d'emploi des ressources et comptes de gestion

[243] L'activité de collecte du réseau territorial est déficitaire depuis plusieurs années. La contraction du réseau des comités s'est accompagnée d'une réduction du nombre de bénévoles et de quêteurs. Les recettes de la JML sont fortement décroissantes tandis que celles liées aux manifestations locales sont restées stables. Au total, les recettes globales du réseau territorial ont baissé de 6 % entre 2010 et 2012 ; elles étaient de 978 K€ en 2012. Parallèlement les charges d'animation de ce réseau ont continué à croître de 12 % sur la même période. Elles étaient de 1,25 M€ en 2012 où la Fondation a dépensé 1,25 € pour collecter 1 €. La question du maintien de ce réseau des comités se pose. (cf. annexe n°3).

### 2.1.3.2 Les perspectives de redressement envisagées par la Fondation

[244] La Fondation a fait le choix de rester assez conventionnelle dans ses choix de modes de collecte et a écarté toute forme de marketing « agressif » ou de recours à des envois de cadeaux ou gadgets. Elle s'est toutefois engagée dans une démarche d'optimisation de ces opérations de marketing direct.

➤ ***Un meilleur ciblage des appels marketing***

[245] En 2009, le directoire évoque clairement la nécessité d'un meilleur ciblage des appels. L'optimisation des opérations de marketing s'est concrétisée par l'élaboration de plans marketing et par le recours à un prestataire de services pour cibler davantage les appels, réduire les sollicitations *inutiles* et maîtriser les coûts de collecte. Ce ciblage repose sur le classement des donateurs dans des catégories qui décrivent leur profil et leur comportement. Chaque année, un prestataire fournit une analyse détaillée (« neuro-modélisation ») à la Fondation qui permet d'étudier plus finement le comportement des donateurs et donc d'adapter la stratégie.

[246] L'audit de certification réalisé en 2009 avait mis en avant la nécessité pour la Fondation d'améliorer ses performances en termes de recrutement de nouveaux donateurs, le vivier « historique » de la Fondation ayant tendance à s'éroder. Elle a donc développé une stratégie de prospection reposant essentiellement sur les journaux et les mailings, en ayant recours à l'échange de fichiers. Les montants consacrés à ces opérations de location ou d'échange de fichiers ont fortement crû en 2012 passant d'environ 110 000 € en 2010 et 2011 à plus de 400 000 € en 2012.

[247] Cette stratégie est onéreuse et en particulier pour la prospection par mailing. Le rendement est toujours faible (< 2 %) bien qu'un peu meilleur dans le cas d'asilage.

Tableau 12 : Coût de recrutement de nouveaux donateurs (€)

	2010		2011		2012	
	Nb d'opérations	Coût	Nb d'opérations	Coût	Nb d'opérations	Coût
Par journal y.c. asilage	3	82	4	62	3	67
Par mailing	1	93	2	88	4	188

Source : FRF, retraitement IGAS

[248] La Fondation se place dans une perspective de moyen terme et voit ces dépenses comme une forme d'investissement dont les résultats sont encore difficiles à évaluer.

➤ ***Le développement d'une stratégie de communication visant à développer le pilier « enfance »***

[249] Souhaitant diversifier son champ d'intervention, la Fondation a développé des actions de communication portant sur ce qu'elle entend devenir le « deuxième pilier » : l'enfance. Cette démarche est notamment passée par des opérations de mailing assez rentables<sup>89</sup> et par la création en 2011 d'un événement qui se veut comparable à la JML pour la lèpre : Enfants en marche, « une opération nationale de solidarité pour et avec les enfants de France et du monde ». Cette démarche s'est traduite en termes de collecte du réseau par l'organisation en 2012 de 30 manifestations locales tout au long de l'année qui ont permis de lever 37 K€ de dons.

[250] Enfin et s'agissant des legs aux enjeux majeur, la Fondation a indiqué vouloir mener des opérations dès 2014 mais sans pouvoir en préciser à ce stade le détail.

<sup>89</sup> Une opération en 2010 au succès assez modeste en terme de recrutement de nouveaux donateurs (938) mais ayant eu une bonne rentabilité. Trois opérations en 2011 dont deux mailings ayant permis de recruter près de 4000 nouveaux donateurs et avec une bonne rentabilité. Une opération de prospection en 2012.

## 2.2 Le respect des droits des donateurs peut progresser sur plusieurs points

[251] Le respect du droit des donateurs apparaît clairement dans les procédures mises en place par la Fondation. En effet, celles-ci mentionnent parmi les cinq grands principes de la charte de déontologie la « *rigueur dans les appels à la générosité du public, respect des intentions des donateurs et protection de leurs données personnelles* ».

### 2.2.1 Le respect des obligations légales et réglementaires

#### 2.2.1.1 Les déclarations appel à la générosité du public et la publication des comptes au Journal officiel

[252] L'article 3 de la loi n°91-772 du 7 août 1991<sup>90</sup> prévoit pour les organismes souhaitant faire appel à la générosité dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national « *d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social. Cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Les organismes effectuant plusieurs campagnes successives peuvent procéder à une déclaration* ».

[253] Les déclarations faites la FRF sur la période contrôlée ont été réalisées en temps utiles (en septembre pour janvier). Leur contenu, identique pour les trois années, est succinct et décrit uniquement les moyens prévus pour faire appel à la générosité du public et la fréquence des mailings (1 fois/mois). Il ne précise en revanche pas les objectifs poursuivis contrairement à ce que prévoit la loi.

[254] Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2009-540 du 14 mai 2009<sup>91</sup> et son arrêté d'application du 2 juin 2009 prévoit les modalités de publicité des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la direction des Journaux officiels. La mission a vérifié que la Fondation s'était acquittée de cette obligation réglementaire pour la période couverte par le contrôle<sup>92</sup>.

#### 2.2.1.2 La déclaration des fichiers et l'opposition à la cession de coordonnées

[255] La délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n°2010-229 du 10 juin 2010<sup>93</sup> fixe les conditions dans lesquelles un organisme à but non lucratif peut se dispenser de la déclaration préalable au traitement de données à caractère personnel : ces conditions portent notamment sur la durée de conservation des données et sur l'information et le consentement des donateurs.

---

<sup>90</sup> Loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

<sup>91</sup> Décret portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

<sup>92</sup> Ces publications peuvent être obtenues à l'adresse suivante : <http://www.journal-officiel.gouv.fr/association/index.php> (consultation le 22 juillet 2013).

<sup>93</sup> Délibération dispensant de déclaration les traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par les organismes à but non lucratif abrogeant et remplaçant la délibération n°2006-130 du 9 mai 2006 publiée au Journal officiel du 7 juillet 2010.

➤ **La durée de conservation des données**

[256] L'article 5 de cette délibération indique que « *les données à caractère personnel ne peuvent être conservées après la démission, la radiation ou le départ, sauf accord exprès de l'intéressé. S'agissant des donateurs, la commission recommande qu'elles ne soient pas conservées au-delà de deux sollicitations restées infructueuses. [...]. En tout état de cause, les données doivent être conservées pour une durée limitée* ».

[257] La FRF recourt à cette faculté de dérogation de manière induue dans la mesure où d'une part, la recommandation de non-conservation des données après deux sollicitations infructueuses n'est pas mise en œuvre mais surtout et d'autre part, la durée de conservation des données personnelles n'est limitée que par le décès ou le déménagement d'un donateur. En effet, la FRF procède à un archivage définitif de ces données après deux retours « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée).

[258] La mission demande donc que la FRF, si elle souhaite continuer à bénéficier de la dérogation à l'obligation de déclaration préalable, se mette en conformité avec les dispositions prévues par la CNIL et fixe *a minima* une durée limite de conservation des données personnelles.

➤ **L'information et le consentement des personnes à la cession ou à l'échange de leurs données personnelles**

[259] L'article 6 de la délibération de la CNIL prévoit que « *les personnes concernées sont informées, lors de leur adhésion, [...], de leur droit d'opposition, d'accès et de rectification ainsi que des modalités d'exercice de leur droits* » et que « *si les données [...] ont été collectées via un recueil du consentement préalable doivent, selon les cas, s'exprimer par un moyen simple tel que l'apposition d'une case à cocher* ».

[260] Les bons de soutien de la FRF comportent une mention permettant le respect de ces dispositions. La taille des caractères peut laisser craindre une faible prise en compte par les personnes sollicitées pour donner (surtout pour les personnes les plus âgées moins familières de ces dispositions).

### 2.2.1.3 La sécurisation de la déductibilité fiscale et la gestion des reçus fiscaux

➤ **La sécurisation de la déductibilité fiscale n'est pas assurée**

[261] Au titre de l'article 200 du code général des impôts, les dons effectués à une fondation reconnue d'utilité publique ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant dans la limite de 20 % du revenu imposable. En application des dispositions de ce même article (alinéa 1<sup>er</sup>), « *le taux de la réduction d'impôt [...] est porté à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins [...] à des personnes en difficulté.*».

[262] L'ensemble des appels aux dons émis par la FRF comporte la mention d'une déductibilité à hauteur de 75 % alors qu'une part importante de ses interventions ne semble pas répondre aux critères de l'alinéa 1<sup>er</sup> mentionné plus haut. C'est par exemple le cas des aides versées au titre de la réinsertion par l'emploi (versées par le service « ruralité »), des subventions versées aux ministères locaux via les programmes nationaux ou encore l'aide à la construction de locaux d'enseignement.

[263] Il n'appartient pas à la mission de se substituer à l'appréciation des services fiscaux. Toutefois, la mission relève un risque fiscal qui pourrait conduire à consacrer des ressources issues de la générosité publique à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont collectées. Aussi, la mission recommande que la Fondation engage une procédure de rescrit auprès de l'administration fiscale pour sécuriser la déductibilité fiscale bénéficiant aux donateurs.

➤ ***Les données sur les reçus fiscaux ne permettent pas d'assurer un contrôle de cohérence***

[264] Sauf s'ils émettent un avis contraire, les donateurs reçoivent un reçu fiscal pour chaque don, la Fondation considérant que ce document constitue également un moyen de remercier le donateur sans délai. Ils sont édités et envoyés par le GIE Scène. Ces reçus peuvent être dématérialisés à la demande du donateur (en précisant l'adresse électronique sur le bon de soutien). En cas de non-réception ou de perte, la Fondation a mis en place un dispositif d'édition de duplicata (un seul par don).

Tableau 13 : Ecarts entre les dons et les reçus émis par la Fondation

	2011	2012
Nombre de dons <sup>94</sup>	160 678	150 707
Nombre de reçus liés à un prélèvement automatique	10 919	10 582
Nombre de reçus postaux	77 504	82 399
Nombre d'e-reçus (et proportion)	4 167 (38 %)	3 012 (28 %)
Total de reçus	81 671	85 411
Ecart entre le nombre de dons et le nombre de reçus	79 007	65 296

Source : FRF, retraitement IGAS

[265] La mission n'a pu obtenir de données financières permettant de rapprocher le montant des dons comptabilisés du cumul des sommes mentionnées sur les reçus. Elle ne peut donc que constater l'écart entre le nombre de dons et le nombre de reçus émis. Ce dernier s'explique notamment par le fait que certains dons ne font pas l'objet de reçu : dons inférieurs à 5 € refus de reçu, dons anonymes. De plus, l'envoi systématique ne s'applique pas aux donateurs ayant recours au prélèvement automatique et pour lesquels un seul reçu est émis par an (alors que chaque versement est comptabilisé comme un don). Un second écart peut être relevé avec les reçus fiscaux imprimés par le GIE Scène<sup>95</sup> qui peut s'expliquer par les duplicatas et les reçus personnalisés au siège pour les grands donateurs.

## 2.2.2 Les exigences déontologiques

### 2.2.2.1 La fréquence des sollicitations et la prise en compte des demandes des donateurs

➤ ***La sur-sollicitation est l'une des principales réclamations formulées par les donateurs***

[266] La FRF traite la quasi-totalité des réclamations qu'elle reçoit de la part des donateurs. Un soin particulier est apporté aux réponses qui sont apportées et qui font l'objet d'une synthèse annuelle. Le nombre de réclamations est en augmentation de près de 30 % sur la période étudiée mais reste assez faible en comparaison du nombre de donateurs actifs.

<sup>94</sup> Un prélèvement est comptabilisé comme un don. Autrement dit, un prélèvement mensuel correspond donc à 12 dons sur l'année.

<sup>95</sup> Soit 73 043 reçus fiscaux édités en 2011 pour un montant de 56 980€ soit 0,78 €le reçu.

Tableau 14 : Réclamations reçues par la Fondation

	2009	2010	2011	2012	Evolution
Nb donateurs actifs	-	93 152	91 737	89 776	-
Nb de réclamations	285	205	341	369	29 %
Nombre réponses	270	197	330	362	34 %
Taux de réponse	95 %	96 %	97 %	98 %	-

Source : FRF, retraitement IGAS

[267] Une analyse plus qualitative de ces réclamations permet d'identifier les principales causes de réclamations que sont le rythme des envois (le reproche formulé étant quasi systématiquement celui d'un usage des dons pour financer des supports de marketing au lieu de consacrer les sommes aux missions sociales) et l'échanges de données personnelles. Viennent ensuite les interrogations des donateurs sur la pertinence d'un élargissement du champ d'intervention de la Fondation.

Tableau 15 : Analyse qualitative des réclamations des donateurs de la FRF

Objets des réclamations	2010	2011	2012	Réponses apportées
Rythme des envois	86	230	206	Mise en service réduit <sup>96</sup>
Arrêt échanges (CNIL)	18	34	79	Modification de la base de données
Demande de radiation	44	1	11	Radiation de la base de données
Missions FRF	9	7	11	Réponse : « la lèpre et toutes les lèpres »
Appartenance au comité de la charte	4	4	0	Réponse : Certification
Prélèvements automatiques <sup>97</sup>	38	1	0	Courrier d'explications
Réactions contenu mailing	18	29	30	Réponse adaptée à la réaction
Traçage des dons	-	-	7	Courrier d'explications
Autres	7	42	43	-
Total	224	348	380	-

Source : FRF, retraitement IGAS

[268] La sollicitation des donateurs peut être évaluée sur la base du tableau ci-dessous qui correspond à une extraction de la base de données utilisées pour les opérations de marketing pour le premier semestre 2013<sup>98</sup>. Il fait apparaître un niveau de sollicitation élevé pour les donateurs actifs (environ quatre sollicitations par semestre soit huit sollicitations pour une année entière) se répartissant à part égale entre l'envoi de journaux et l'envoi de mailings. La sollicitation des donateurs plus anciens est deux fois moindre (près de deux sollicitations par semestre soit près de quatre sollicitations pour une année entière) et passe préférentiellement par l'envoi de mailings.

<sup>96</sup> Cf. *infra*.

<sup>97</sup> Les réclamations nombreuses en 2010 s'expliquent par une modification technique apportée au traitement des prélèvements automatiques.

<sup>98</sup> La Fondation n'a pas été en mesure de fournir des données plus anciennes.

Tableau 16 : Sollicitation moyenne des donateurs actifs et plus anciens au 1er semestre 2013

Opérations	Moyenne des envois
Donateurs actifs (don 0-24 mois)	
nombre de mailings	2,02
nombre de journaux	2,06
Donateurs anciens (don 25-72 mois)	
nombre de mailings	1,18
nombre de journaux	0,67

Source : FRF

➤ **La Fondation a mis en place un dispositif de gestion des envois pour prendre en compte les demandes des donateurs**

[269] Afin de mieux prendre en compte la volonté de ses donateurs, la Fondation a développé des « services » qui permettent de graduer le niveau de sollicitation des personnes figurant dans sa base de données. Le tableau ci-dessous illustre le nombre croissant de demande de réduction des sollicitations.

[270] Les qualifications ne sont pas figées. Elles évoluent soit à la demande expresse du donateur, soit à l'initiative de la Fondation en fonction du comportement du donateur. Les donateurs en prélèvement automatique bénéficient du « service réduit » ou de la qualification « fidèles ». La qualification « religieux » correspond aux rares donateurs qui ne souhaitent pas recevoir l'appel ciblé pour le financement des religieux.

[271] Ces services permettent aussi à la Fondation de gérer ses contacts. En effet, un donateur en service minimum depuis plus de 2 ans et qui n'a plus donné est radié. Les dons de faible niveau (inférieur à 5€) induisent également la mise en œuvre du service minimum par défaut.

Tableau 17 : Evolution des effectifs de donateurs ayant exprimé des souhaits particuliers en matière de marketing

Noms	Services	2009	2010	2011	2012
Fidèles	journal des comptes + journal de Noël	136	209	64	433
Service minimum	journal de Noël	641	387	828	1 116
Service réduit « 22 »	journal des comptes + journal de Noël + un autre et aucun mailing	2 938	2 191	3 263	3 410
Service réduit « 24 »	tous les journaux et aucun mailing	3 095	2 194	3 224	3 474
Religieux	tout sauf l'appel aux religieux	3	0	10	3
Total		6 813	4 981	7 389	8 436

Source : FRF

[272] De plus, la Fondation a affiné son dispositif de prise en compte de la volonté des donateurs. Auparavant, il n'existait dans la base que l'option CNIL, excluant des opérations d'échanges de données les personnes s'étant manifestées en ce sens. Il existe désormais d'autres options permettant d'exclure les donateurs ne souhaitant pas recevoir de mailings ou d'appels téléphoniques. Elle a enfin créé une mention « rayé marketing » qui exclut le donateur de toute sollicitation.

Tableau 18 : Nombre de donateurs ayant émis des exigences en termes de sollicitations (2013)

Statuts	Nombre de donateurs
CNIL : refus d'échange	65 803
Rayés e-mailing	1 160
Rayés téléphone	1154
Rayés marketing	801

Source : FRF

### 2.2.2.2 L'étanchéité des bases marketing au sein de l'ensemble Follereau n'est pas garantie

[273] Les quatre entités de l'ensemble Follereau faisant appel à la générosité publique disposent d'une base de données commune dont la gestion est mutualisée : ces entités sont constituées de la Fondation Raoul Follereau, de la Fondation pour le logement social, très accessoirement de la Fondation Degron (abritée par la FRF) et du Mouvement pour la canonisation des époux Follereau, agréé par la FRF.

Tableau 19 : Nombre de contacts figurant dans la base donateurs par entités (2013)

Donateurs par entité	
FRF	361 384
FLS	20 947
Le Mouvement	2
Fondation abritée	4
Donateurs multi-entités	
FRF+FLS	17 322
Fondation abritée + FRF	2
Le Mouvement + FRF	2

Source : FRF

[274] Pour leur appel aux dons, les deux principaux acteurs, FRF et FLS ne peuvent extraire de la base commune que leurs seuls contacts, pour constituer chacun leur base marketing servant de support à leurs opérations collecte respectives. Cette organisation qui assure normalement la protection des donateurs de la FRF rencontre les limites suivantes :

- alors que jusqu'alors toutes les requêtes qu'elle pouvait formuler pour l'exploitation de ses contacts étaient traitées par la FRF, la FLS dispose depuis 2013 de sa propre habilitation ; cette habilitation lui permet d'interroger tous les contacts de la base commune dès lors qu'elle dispose du nom de ces contacts ;
- à la fin 2012, la FLS a procédé à un échange d'adresses avec la FRF qui lui a permis de prospecter 4 000 contacts pour enrichir sa base ; elle reste toujours redevable à la FRF de la fourniture d'un même nombre d'adresses ;
- les conditions d'accès du Mouvement à la base commune des donateurs afin de lancer ses futures opérations de collecte ne sont pas précisées et n'ont pu être produites à la mission.

### 2.2.2.3 Le contenu des messages, les photos

- [275] Prenant la suite du Journal Lèpres, le bimestriel « Raoul Follereau Magazine » comporte huit pages dont l'élaboration qui était jusqu'en juin 2013 assurée en interne est désormais confiée à un prestataire extérieur.
- [276] Cette revue qui se compose en général d'un éditorial du président du directoire et d'éléments d'information sur les différents projets menés par la Fondation est très centrée sur l'appel aux dons. Chacune des missions sociales de la fondation est couverte par un article. La revue comporte également une page consacrée à « Raoul Follereau, l'inspirateur » et la description des modalités existantes pour effectuer un don. Plusieurs numéros connaissent une périodicité thématique : en janvier, le numéro spécial JML, en juillet le journal des comptes et à l'automne, le journal des religieux.
- [277] La frontière entre l'information et l'appel aux dons est étroite. Le style rédactionnel retenu pour ce magazine correspond davantage à celui de l'appel aux dons (ex : « pour 23 €, x pompes ») même si la mise en forme retenue a évolué (remplaçant les pastilles « appels aux dons » qui ponctuaient les articles dans des versions plus anciennes de la revue par des pastilles « aimer agir ! »).
- [278] Les messages diffusés au travers des journaux ou des publipostages doivent respecter plusieurs exigences d'ordre déontologique pour éviter de travestir la réalité de l'intervention des organisations caritatives. Ainsi, les messages ne peuvent être trop dramatisants, ni survaloriser les actions menées, ni exercer une culpabilisation des donateurs.
- [279] A la lecture des différents supports émis par la Fondation entre 2010 et 2012 dans le cadre de ses campagnes de marketing, la mission n'a pas relevé d'abus manifeste même si le style rédactionnel retenu vise à inciter fortement aux dons en insistant sur le caractère prétendument urgent de l'intervention (ex : « Dans des situations parfois désespérées, chaque minute compte. Ne remettez pas à demain votre soutien »<sup>99</sup>) ou en exerçant une forme de pression morale (citant Raoul Follereau « 400 000 millions d'enfants ont faim dans le monde. Pourquoi pas le votre ? Pourquoi le votre est-il nourri, abrité, protégé ? Pourquoi le votre et pas les autres ? Y avez-vous jamais songé ?<sup>100</sup> »).
- [280] S'agissant des photos utilisées, la Fondation a pris en compte les recommandations du précédent rapport de l'IGAS qui avait mis en avant le recours à des images montrant un stade avancé de la maladie (à l'opposé des recommandations de l'ILEP). En revanche, le respect du droit à l'image n'est pas explicitement abordé dans la procédure mise en place par la Fondation. En pratique, cette dernière a indiqué à la mission que l'essentiel des photos étaient prises par des membres de la Fondation à l'occasion de déplacements sur le terrain, avec le consentement oral des personnes. S'agissant du droit à l'image des personnes bénéficiant des aides au titre de la « ruralité », le dossier de demande d'aide comporte une demande de consentement écrit.
- [281] Il apparaîtrait plus approprié que la Fondation s'attache à faire en sorte que les journaux qu'elle n'affecte qu'à 20 % aux frais de collecte (cf. partie 3.2.2.2) comportent effectivement une large part d'informations distinctes de la seule promotion des activités à soutenir. Par exemple, ces informations pourraient viser la coordination internationale en matière de lutte contre la lèpre, la situation économique sociale et religieuse de pays dans lesquels la Fondation intervient, l'évolution des recherches en matière de traitement de la lèpre et de réhabilitation, la présentation de grands témoins impliqués dans les causes soutenues par la Fondation, des repères concernant la vie institutionnelle et l'action des services (conclusions des congrès annuels, instruction et gestion des projets, contrôle interne, etc.), le signalement d'évènements ou de manifestations importantes, etc.

<sup>99</sup> Lettre d'accompagnement du journal n°413 du mois d'octobre 2011 : appel pour les religieux.

<sup>100</sup> Plaquette jointe au mailing P1210 et lettre.

#### 2.2.2.4 L'affectation des ressources des appels ciblés

- [282] Le don reçu à l'issue d'un appel ciblé induit une forme de contrat moral entre le donateur et l'organisation bénéficiaire qui doit être respecté. A cet égard, il doit être possible de retracer l'exacte affectation des dons récoltés à l'occasion de ces appels ciblés.
- [283] Cette difficulté peut concerner des appels ciblés au sein d'une cause comme par exemple les projets développés pour les chrétiens d'Orient ou l'appel pour les religieux au sein de la cause développement. Pour ce dernier, en 2012, la Fondation a collecté 404 K€ et a consacré 316 K€ à des projets fléchés pour les religieux sans que le donateur soit éclairé sur l'utilisation faite de la différence.
- [284] Cette difficulté peut aussi concerner des appels ciblés sur des projets précis comme c'est le cas des mailings diffusés dans le cadre de la collecte de dons auprès de personnes assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et qui ont tous le même format sur la période étudiée : ils offrent la double possibilité de financer « *tous les projets de la fondation* » ou des « *grands projets* » clairement identifiés et pour lesquels la Fondation précise le budget nécessaire (ex : *155 285 €, c'est le coût annuel de fonctionnement du centre pour 80 petites filles de Manille* »). Mais, dans ce dernier cas les ressources n'étant pas traitées en fonds dédiés, la comptabilité ne permet pas ensuite de retracer la réalité de l'affectation des dons ainsi collectés aux projets présentés.
- [285] Pour les appels 2010 et 2011, le bulletin de souscription ISF mentionnait<sup>101</sup> « *si le montant de la collecte dépasse le montant du projet, la somme que vous versez sera allouée à d'autres projets de la même cause* » mais depuis, cette mention a disparu.
- [286] La mission recommande de parfaire l'information des donateurs soit en rendant l'usage des dons effectués traçables en comptabilité (fonds dédiés) ou en abandonnant l'appel aux dons ciblés sur des projets précis.

#### 2.2.3 L'information incomplète des donateurs

- [287] L'information fournie par la Fondation à ses donateurs sur les projets financés est globalement exacte et sincère : ces projets existent, les montants évoqués sont ceux effectivement engagés et les thèmes mis en avant correspondent aux axes d'intervention de la Fondation. Néanmoins, cette information peut manquer de précision sur les objectifs recherchés et les moyens utilisés.
- [288] S'agissant de la cinquième mission sociale "information sur les missions sociales et diffusion du message de Raoul Follereau", l'information des donateurs bien que s'étant améliorée apparaît imparfaite. Depuis 2011, elle figure explicitement dans le rapport annuel à destination du grand public, aux côtés des quatre autres missions sociales. Elle est également identifiable dans le journal des comptes publié chaque année dans la revue Raoul Follereau magazine. En revanche, cette mission ne figure pas en tant que telle dans les supports d'appel à la générosité, même si les journaux consacrent toujours une part de leur contenu à la vie du fondateur et à la vente de ses écrits. De plus, les bons de soutien n'identifient pas cette mission puisqu'ils proposent cinq choix : lèpre et santé, enfance en détresse, développement, réinsertion en France et toutes actions. Aussi, il semble difficile pour un donateur de réaliser qu'un don « toutes actions » peut être utilisé pour financer des événements relevant de cette mission sociale tels que l'organisation du congrès annuel ou le fonctionnement du réseau des comités.

---

<sup>101</sup> Cette mention figure en très petits caractères, à la suite de la mention relative à la communication des données personnelles.

- [289] Le soutien à l'enseignement catholique hors contrat en France ou à des organismes sans lien direct avec la lèpre ou l'exclusion ne fait généralement pas l'objet d'une information aux donateurs.
- [290] Le recours à des partenaires privés religieux est un choix justifié par la Fondation à ses donateurs dans ses journaux, par leur compétence, leur intégrité et leur engagement de terrain dans la durée. Dans la pratique, en dehors des programmes nationaux lèpre, elle fait essentiellement appel à des opérateurs catholiques. Or ce choix ne constitue pas un critère affiché et suffisamment lisible pour les donateurs<sup>102</sup>.
- [291] Les interventions de la Fondation au Liban ne bénéficient pas exclusivement aux chrétiens du Liban. Toutefois, l'objectif de l'intervention est bien d'aider cette communauté à conserver ses écoles et à avoir des activités génératrices de revenus afin qu'elle maintienne sa présence dans ce pays. Si cette caractéristique apparaît en filigrane dans quelques journaux, il serait souhaitable que la communication auprès des donateurs soit plus explicite.
- [292] Au total, afin de mieux informer les donateurs, la Fondation pourrait mettre à leur disposition - *via* le site Internet par exemple - un descriptif de chaque projet. Le rapport d'activité intégral, qui contient ces informations, pourrait à cette fin être mis en ligne.

### 3 L'ELABORATION ET LA CONFORMITE DU COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES

#### 3.1 Cohérent avec les données comptables, le compte combiné d'emploi des ressources est d'une élaboration complexe et peu documentée

##### 3.1.1 L'élaboration du compte combiné d'emploi des ressources recouvre une succession complexe d'opérations de retraitement

- [293] En raison des différents choix d'organisation et de traitement comptable retenus au fil du temps par la Fondation, l'élaboration de son compte d'emploi des ressources apparaît lourde et complexe. Le passage de la comptabilité générale à la comptabilité analytique puis au compte d'emploi des ressources de la Fondation et enfin au compte combiné d'emploi des ressources s'accompagne de difficultés synthétisées ci-après (cf. annexe n°4).

##### 3.1.1.1 Des traitements comptables organisés pour suivre les projets des quatre causes de la Fondation

###### ➤ *Une comptabilité générale intégrant une dimension analytique*

- [294] La comptabilité générale de la Fondation présente la particularité d'intégrer une dimension analytique dès la comptabilisation de ses charges. Cette comptabilité comporte en effet :
- des comptes de charges classiques, par nature de dépense : frais de personnel, fonctionnement courant, frais de mission et réception, honoraires, frais postaux et télécommunications, frais bancaires, *etc.*
  - mais également plusieurs comptes de charges regroupant des dépenses relatives à des projets, services ou productions spécifiques, quelle que soit la nature de ces dépenses.

<sup>102</sup> L'appel spécial de soutien aux religieux a été diffusé auprès de 76 639 donateurs en 2012.

- [295] Ces comptes de charges spécifiques permettent de suivre les dépenses liées aux journaux et aux publipostages (au mois le mois) ou bien les frais des comités locaux. Mais le principal compte spécifique est le compte 606000 qui accueille la quasi-totalité des dépenses opérationnelles pouvant être reliées aux projets de la Fondation : subventions aux porteurs de projets, versements d'aides mais aussi frais de fonctionnement des représentations sur place (dont les salaires locaux), frais de déplacement des représentants et des personnels du siège se rendant sur place, frais d'impression, documentation, séminaires et réunions d'instances, *etc.*
- [296] Ce compte 606000 enregistre ainsi la moitié de l'ensemble des charges de la Fondation : 7 167 K€ en 2012 sur un total de charges de 14 628 K€ soit 49 %.
- [297] Cette pratique ancienne des comptes spécifiques recouvre l'utilisation extensive sinon abusive de la faculté prévue au plan comptable général, d'associer des frais accessoires à une dépense principale. Elle permet d'avoir une vision globale du coût des projets et de quelques autres dépenses liées au marketing ou au réseau.
- [298] En contrepartie de cette vision que devrait normalement fournir une comptabilité analytique et non une comptabilité générale, ces comptes spécifiques représentent un facteur d'opacité, en ce que leur existence entrave l'analyse des charges par nature. C'est en particulier le cas des frais de personnel de la Fondation, de droit français et de droit local, dont la lecture est de surcroît compliquée par une gestion en partie confiée à des GIE (cf. *infra*). C'est également le cas des frais de mission des administrateurs et des salariés qui figurent normalement dans les comptes « Voyages et déplacements » ainsi que « Réceptions » pour les missions sans lien avec les projets, mais qui sont également disséminés au sein du compte 606000 relatif aux dépenses des projets : la simple reconstitution par la missions du coût de quelques déplacements en Afrique a dû mobiliser le service comptable pour retrouver ces frais parmi les quelques 3 000 lignes du compte 606000.
- ***Une comptabilité analytique construite pour un suivi des résultats par cause***
- [299] Dans une Fondation qui a réuni en 2006 les quatre grandes activités jusqu'alors réalisées dans des entités juridiques distinctes, la comptabilité analytique a été construite pour suivre les produits et charges de chaque cause, gérer leur excédent éventuel et contribuer ainsi au respect de la volonté des donateurs qui ont affecté leur don à l'une des quatre causes. .
- [300] Au niveau des charges, les dépenses opérationnelles des projets figurant en compte général 606000, soit 7 167 K€ en 2012, sont affectées directement en analytique aux quatre grandes causes défendues par la Fondation : Santé, Enfants, Développement et Ruralité.
- [301] Toutes les autres dépenses dites non affectées, soit 7 461 K€ en 2012, sont réparties dans des rubriques analytiques visant les services du siège ou des productions institutionnelles de la Fondation : services des projets, services généraux, services techniques, frais des comités, communication, opérations de la Fondation, JML, promotion du fondateur, *etc.*
- [302] La répartition de ces dépenses repose largement sur des clés. C'est le cas de la masse salariale des personnels de droit français travaillant à la Fondation (3 380 K€ en 2012) :
- les personnels salariés relevant de la Fondation (31 salariés en 2012) sont répartis entre un ou plusieurs services de la Fondation selon un tableau de répartition de leur quotité de travail (dit TRAP FRF) validé chaque année en directoire ;
  - les personnels salariés du GIE Dantzig (26 salariés en 2012) sont d'abord ventilés entre une ou plusieurs entités Raoul Follereau puis, les quotités de travail attribuées à la Fondation sont ensuite réparties dans un ou plusieurs services de la FRF selon un tableau de répartition (dit TRAP GIE) validé en conseil d'administration du GIE.

- [303] Pour les dépenses de fonctionnement, l'affectation aux différentes rubriques s'effectue principalement selon la codification analytique portée par les différents chefs de service sur les factures parvenues à la FRF. Toutefois, des clés de répartition sont utilisées à deux niveaux : les charges supportées par les structures communes de gestion et qui ne sont pas directement imputables à une des entités, sont affectées selon un tableau de répartition fixant, selon la nature de la dépense, le pourcentage attribué à tout ou partie des entités ; les frais des publipostages ou journaux non dédiés à une cause, sont répartis entre les quatre causes, également au moyen de clés.
- [304] Au niveau des produits, les ressources sont réparties entre les quatre causes de la Fondation dès lors que ces ressources ont fait l'objet d'une affectation. L'affectation à une des quatre causes résulte d'une mention écrite en ce sens dans le testament (legs) ou d'une case cochée pour une cause particulière dans le bon de soutien (dons). Les autres ressources sont enregistrées dans une rubrique « Toutes actions » : elles comprennent les ressources de générosité publique non affectées à une cause particulière par les donateurs ou testateurs ainsi que les autres ressources de la Fondation, notamment les produits financiers et exceptionnels.
- [305] Sur ces bases, la comptabilité analytique permet de produire un compte de résultat par cause, annexé au compte de résultat (non combiné) de la Fondation.
- [306] Dans celui-ci, les quatre causes regroupent les ressources qui leur sont affectées par les donateurs et supportent les dépenses qui peuvent leur être rattachées directement (aides et subventions, gestion et suivi des projets au siège et sur place) ou forfaitairement (quote-part de gestion, coût des journaux et publipostages) : en 2012 comme en 2011, ces dépenses représentent 69 % des charges de la Fondation.
- [307] La rubrique « Toutes actions » qui agrège les ressources non affectées à une cause supporte les frais de structure de la Fondation (réseau des comités, vie institutionnelle, communication institutionnelle et marketing, frais de direction et de gestion) : ces frais de structure constituent 31 % des charges de la Fondation en 2012 comme en 2011.
- [308] Ces résultats par cause permettaient d'assurer un suivi dans la constitution et l'utilisation des réserves par cause. Ces réserves sont constituées au bilan dès lors que les ressources affectées à une cause par les donateurs dépassent les dépenses imputées à ladite cause. Mais l'importance croissante des ressources non affectées qui atteignent 51 % des produits de générosité publique en 2012 (contre 32 % en 2008) ainsi que la réduction des excédents ont conduit à la disparition de ces réserves par cause, en 2009 pour la santé et en 2010 pour les enfants : en 2012, les différentes causes ne couvrent plus que les 2/3 de leurs dépenses<sup>103</sup>, leurs « déficits » étant comblés par les ressources et la réserve de la rubrique « Toutes causes ».
- [309] L'intérêt pratique de ce compte de résultat par cause s'est donc amoindri, mais en distinguant dépenses d'aides et frais de structure, il constitue un point de référence utile pour apprécier les retraitements au niveau du compte d'emploi des ressources de la Fondation.

### 3.1.1.2 Les retraitements nécessaires pour passer aux comptes d'emploi des ressources : le compte de la Fondation puis le compte combiné

#### ► *Le retraitement d'une partie des charges analytiques*

- [310] La comptabilité analytique ne produit pas directement l'ensemble des différentes rubriques du compte d'emploi des ressources. Deux grands types de retraitements, effectués sur tableur, sont nécessaires.

<sup>103</sup> En 2012, les dépenses sont couvertes à hauteur de 80 % pour la ruralité, 79 % pour la santé, 40 % pour le développement et 31 % pour les enfants.

- [311] 1/ A ses quatre grandes causes qui constituent autant de missions sociales, la Fondation ajoute dans son compte d'emploi des ressources, une 5<sup>ème</sup> mission sociale consacrée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message de Raoul Follereau (1,5 M€ en 2012, soit 15 % des missions sociales).
- [312] Seulement 20 % des dépenses constitutives de cette 5<sup>ème</sup> mission sociale sont fournies directement par la comptabilité analytique. Le reste est issu de plusieurs retraitements des données analytiques : frais de journaux et publipostages, dépenses des comités, coût de la JML.
- [313] 2/ La Fondation regroupe toutes ses missions sociales dans son compte d'emploi des ressources pour ne les répartir qu'entre missions réalisées en France et missions réalisées à l'étranger.
- [314] S'il n'y a pas de retraitement à effectuer pour la cause Ruralité et la 5<sup>ème</sup> mission sociale qui sont réalisées en France ainsi que pour l'aide au développement réalisée à l'étranger, les causes Santé et Enfance doivent être scindées pour isoler une part française qui, en 2012, représentent 15 % des projets Enfants et 7 % des projets Lèpre et Santé (subventions recherche).

► ***L'intégration des entités liées à la Fondation***

- [315] La Fondation produit deux comptes d'emploi des ressources : le premier, au titre de son activité propre et annexé à ses comptes annuels ; le second, au titre des activités de la Fondation et des entités qui lui sont liées, annexé à ses comptes combinés annuels. Si l'ensemble des comptes annuels et comptes d'emploi des ressources, propres ou bien combinés, sont publiés sur le site du journal officiel, c'est le compte d'emploi combiné ainsi que le bilan combiné qui sont accessibles sur le site de la Fondation et qui sont portés chaque année à la connaissance des donateurs, dans le journal spécial comptes de juillet.
- [316] La combinaison des comptes agrège plusieurs entités de l'ensemble Follereau comme la centrale d'achats (SARL Follereau logistique), un des groupements de moyens (GIE Dantzig) et le gestionnaire de l'immobilier de rapport (SCI Dantzig Immo). Cette combinaison des comptes fournit une vision économique et financière plus complète et pertinente de la Fondation : c'est notamment le cas du montant des frais du personnel de droit français que celui-ci relève de la Fondation ou bien du GIE Dantzig ; c'est également le cas pour le niveau et la composition des actifs de l'ensemble Follereau qui, une fois neutralisées les participations croisées, apparaissent constitués d'importants placements financiers mais également d'un portefeuille immobilier conséquent.
- [317] La production du compte combiné d'emploi des ressources se fonde sur la division des différents comptes de résultat en deux parties, l'une retraçant l'activité pour les entités combinées, l'autre regroupant les échanges avec des entités extérieures au périmètre de combinaison
- [318] Intégrant des entités ne faisant pas appel à la générosité du public, la combinaison n'a pas de conséquence notable au niveau du suivi des ressources collectées auprès du public comme de leur affectation par emplois. Les retraitements effectués à partir du compte d'emploi de la seule Fondation sont mineurs (neutralisation d'une subvention d'exploitation, retraitement de marges dans les échanges intra-groupe).
- [319] La combinaison a en revanche plus d'impact sur les données du compte combiné d'emploi des ressources faisant référence à l'ensemble des emplois et ressources figurant au compte de résultat combiné. Si les produits et charges intra-groupe sont neutralisés, il n'en est pas de même pour les ressources et les emplois des activités des entités combinées réalisées avec des tiers extérieurs au périmètre de combinaison Follereau (locations immobilières, ventes de produits médicaux ou logistiques, prestations informatiques,..).

[320] La prise en compte des activités des entités combinées développées avec des tiers conduit à majorer au niveau des ressources, le montant des autres produits ne relevant pas de la générosité publique (847 K€ en 2012) et au niveau des emploi, les frais de fonctionnement (783 K€).

### 3.1.2 Insuffisamment documentées, les données sont toutefois cohérentes avec la comptabilité

#### 3.1.2.1 Une documentation insuffisante

[321] D'une façon générale, le plan comptable général prescrit que « *une documentation décrivant les procédures et l'organisation comptables est établie en vue de permettre la compréhension et le contrôle du système de traitement* ». Plus particulièrement, l'ordonnance du 28 juillet 2005 dispose que « *le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration* ».

➤ ***L'absence de documentation des principes et choix retenus en comptabilités générale et analytique***

[322] Si la Fondation a réalisé un effort notable de formalisation de ses procédures d'enregistrement, de suivi et de paiement comptables, elle ne dispose guère d'éléments formalisés permettant de comprendre les choix retenus en matière d'organisation et de traitement de l'information comptable. Il n'y a pas de documentation retraçant formellement les plans de comptes utilisés par la fondation en comptabilité générale et analytique<sup>104</sup>.

[323] Pour la comptabilité générale, l'utilisation très extensive de la faculté ouverte dans le plan comptable général d'enregistrer dans un même compte la dépense principale avec ses frais accessoires n'est pas documentée. Normalement réduits et annexes, ces frais sont importants sans pourtant être exhaustifs (absence des salaires des expatriés du compte 606000 notamment). Cette situation qui affecte la lisibilité d'une comptabilité par nature de charges n'est pas compensée par la faculté, également ouverte par le plan comptable, de fournir un détail de ces frais accessoires au moyen de leur regroupement par catégorie.

[324] S'agissant de la comptabilité analytique, il n'y a pas de formalisation des objectifs de cette comptabilité, de ses principes généraux d'organisation (notamment poids des charges directes et retraitées) et des bases des clés de répartition utilisées.

[325] L'organisation de la comptabilité analytique autour du suivi des quatre grandes causes que la Fondation poursuit a perdu de son intérêt, à mesure de la progression des ressources non affectées et de la réduction des excédents annuels. En revanche, le découplage de cette comptabilité analytique organisée autour de quatre causes avec un compte d'emploi des ressources qui, lui, comprend cinq missions sociales relève de choix dont le bien fondé mériterait d'être explicité.

[326] La documentation est également lacunaire s'agissant des clés de répartition utilisées, qu'il s'agisse de leur base de calcul, de leurs modalités d'actualisation ou du contrôle de leur pertinence et bonne application. Les principales difficultés sont les suivantes :

- la répartition de la quotité de travail de chaque salarié entre les entités de l'ensemble Follereau puis entre les services de la FRF ne repose pas sur une analyse actualisée des temps passés, ni sur une discussion formalisée avec le salarié ou son chef de service ; elle serait fixée *a priori* lors de la prise de poste du salarié

---

<sup>104</sup> A l'exception notable des projets santé qui disposent d'une codification issue de l'ILEP et formalisée dans un document spécifique.

et revue ponctuellement par le directoire en cas d'évolution du travail dudit salarié ;

- les charges non salariales du GIE Dantzig sont réparties entre quatre entités sur la base de clés dont la formalisation au sein d'un tableau de synthèse n'a été produite à la mission que pour l'exercice 2013 ; ce tableau ne prend pas en compte l'arrivée fin 2011 de deux nouveaux (et petits) adhérents au GIE ;
- la répartition analytique des dépenses de journaux et publipostage entre les quatre grandes causes est réalisée en fonction de clés assise sur la part relative de chaque cause dans les dépenses ; ces clés n'ont pas été actualisées, au moins depuis 2010, ce qui pénalise la cause Santé.

➤ ***Une documentation insuffisante concernant le compte d'emploi des ressources***

[327] La documentation du compte d'emploi des ressources comporte d'une part, un tableau de passage qui détaille le compte d'emploi de la Fondation et le relie aux comptes analytiques et d'autre part, conformément à l'ordonnance de 2005, une annexe au compte d'emploi combiné, insérée dans le rapport du commissaire au comptes.

[328] Constituant une aide précieuse pour comprendre le contenu du compte d'emploi de la Fondation, le tableau de passage présente plusieurs limites : incertitudes quant à ses modalités de validation et d'actualisation ; documentation partielle des enchaînements entre comptabilité générale, comptabilité analytique et compte d'emploi des ressources ; existence de quelques imprécisions et approximations qui en altèrent la bonne utilisation.

[329] L'annexe au compte d'emploi combiné des ressources qui figure dans le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels, commente le contenu des différentes rubriques du CER. Visant à répondre à l'exigence légale d'information sur l'élaboration du compte d'emploi, ce commentaire reste très général et peu précis.

[330] En particulier, s'agissant des missions d'aides, cette annexe :

- ne permet pas de comprendre les modalités d'action de la Fondation qui, à quelques exceptions près, n'agit pas directement mais subventionne l'action de ses partenaires ;
- ne précise pas clairement que les aides et subventions versées sont grevées, outre une quote-part de 5 % des frais généraux du siège, des frais de gestion et de suivi sur place ainsi que des frais d'instruction et de gestion des services techniques du siège ;
- n'éclaire pas l'origine, le fondement et l'assiette de cette quote-part de 5 %, tout en mentionnant l'existence d'une « revue périodique » dont la mission n'a pas trouvé de traces formalisées.

[331] S'agissant de la mission sociale relative à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message de Raoul Follereau, l'annexe ne précise pas que l'essentiel des dépenses de la mission relèvent de charges qui doivent être retraitées avec des clés de répartition ; il n'y a donc pas d'information sur la nature et le fondement des clés utilisées (journaux, dépenses des comités, frais JML).

[332] Enfin, les notes de l'annexe concernant les ressources de générosité publique non utilisées ne prennent pas en compte les positions adoptées par la Fondation depuis 2010. Celle-ci considère que les importantes réserves qu'elle a constituées ne proviennent pas d'excédents de ses ressources de générosité et que, en conséquence, elle n'a pas à faire figurer dans son CER des ressources de générosité collectées au cours des exercices antérieurs et non utilisées (cf. *infra*).

### 3.1.2.2 Des données cohérentes

#### ► *Les risques liés au traitement manuel de l'information comptable*

[333] Le passage de la comptabilité générale de la Fondation à sa comptabilité analytique ne pose pas de difficultés puisque ces deux comptabilités sont interfacées, ce qui prévient ainsi tout risque d'erreur liée à des ressaisies manuelles de l'information comptable. En revanche, le compte d'emploi des ressources ne constitue pas un sous-produit de la comptabilité analytique : chaque rubrique et sous-rubrique de ce compte d'emploi n'est donc pas chaînée automatiquement aux codes analytiques concernés avec référence aux comptes généraux du compte de résultat et du bilan.

[334] Les données de la comptabilité analytiques sont ainsi extraites manuellement pour être ressaisies sur tableur dans les différents « comptes de gestion », par cause et hors causes, qui servent de base à l'élaboration du compte d'emploi des ressources de la Fondation. Les comptes analytiques sont dans leur majorité déversés sur une des lignes d'un des comptes de gestion ; mais ils peuvent également faire l'objet d'un retraitement préalable permettant de les ventiler, au moyen de clés de répartition, entre plusieurs lignes d'un ou de plusieurs comptes de gestion.

[335] La faiblesse de la documentation disponible sur les enchaînements reliant comptes généraux, comptes analytiques et comptes d'emploi ainsi que l'importance des ressaisies et retraitements manuels entre la comptabilité analytique et les comptes d'emploi constituent des points de faiblesse préoccupants.

#### ► *L'absence de difficultés avérées*

[336] Bien que déliés du secret professionnel, les commissaires aux comptes n'ont pas permis à la mission d'accéder directement à leurs dossiers de travail, ni même à leur note de synthèse sur la Fondation. Ils ont invoqué l'avis 2012-11 du Haut conseil au commissariat aux comptes qui précise qu'en l'absence de disposition expresse, le commissaire aux comptes n'a pas l'obligation de permettre l'accès à son dossier de travail<sup>105</sup>.

[337] Cette position qui entrave le travail de contrôle de l'Inspection générale, a conduit la mission à engager d'importantes et sans doute redondantes vérifications complémentaires qui ont non seulement pesé inutilement sur l'activité du service comptable de la Fondation mais ont également imposé un allongement des délais de contrôle, coûteux pour les finances publiques

[338] Compte tenu des risques liés aux modalités d'élaboration du compte d'emploi des ressources, la mission s'est efforcée de reconstituer et vérifier, à partir des balances analytiques, les étapes successives conduisant aux rubriques du compte d'emploi des ressources de l'exercice 2011. Elle s'est également attachée à vérifier par sondage la pertinence des dépenses ainsi imputées aux différentes rubriques de ce compte d'emploi. Elle a enfin procédé à quelques vérifications sur les facturations 2012 internes à l'ensemble Follereau.

---

<sup>105</sup> « En vertu des textes applicables le commissaire aux comptes est délié de son secret professionnel vis-à-vis des inspecteurs de l'organisme de contrôle et est donc autorisé à communiquer des informations écrites ou orales dont il a pu avoir connaissance dans le cadre de sa mission.

Cependant, le Haut Conseil relève qu'aucun texte ne confère aux inspecteurs de l'organisme de contrôle concerné un droit de communication du dossier de travail du commissaire aux comptes, contrairement à certains textes applicables à d'autres autorités » (avis 2012-11 du H3C)

- [339] Les conclusions de ces vérifications sont les suivantes :
- [340] 1/ La rigueur avec laquelle le service comptable procède, à partir des balances analytiques, à l'élaboration des comptes de gestion et du compte d'emploi de la Fondation permet de prévenir très largement le risque d'erreur lié à des manipulations sur tableur<sup>106</sup>. Une partie des retraitements de marges qui permettaient de produire le compte d'emploi combiné des ressources apparaissaient insuffisamment maîtrisés par le service comptable de la Fondation ; ces retraitements peu significatifs n'ont pas été effectués en 2012.
- [341] 2/ Quelques unes des clés de répartition du personnel ont pu être validées sur la base des données d'activité. Ainsi en est-il de l'affectation des personnels du traitement des dons et legs à 95 % sur la FRF et à 5 % sur la FLS<sup>107</sup>.
- [342] A la demande de la mission, des éléments ont été produits pour justifier de la répartition des charges des GIE entre les entités. Pour les dépenses du GIE Scène, la ventilation ayant prévalu de 2007 à 2011 a été refondée en 2012 : si elle repose toujours largement sur une répartition peu objectivée des temps de travail des agents, elle se réfère également à des données plus objectives pour la répartition des charges générales.
- [343] Plusieurs éléments fondant les clés de répartition des charges générales du GIE Dantzig ont également été produits au titre de 2012 : si la répartition est calquée sur celle des personnels (et donc partage son manque de fondement objectif) pour ce qui concerne les dépenses de comptabilité, de communication et des services généraux, elle est basée sur des données représentatives de l'activité pour l'informatique (nombre d'adresses de donateurs), pour la gestion du personnel (nombre de bulletins de paie) et pour le traitement des dons et des legs (nombre de dons et de legs).
- [344] 3/ Les sondages effectués sur la nature des dépenses imputées aux différents comptes de charges généraux et analytiques de la Fondation ne font pas ressortir d'incohérences notables. Il en est de même pour la vérification et la circularisation des factures au sein des structures Follereau (entités combinées et GIE Scène).
- [345] Si les analyses et vérifications portant sur la comptabilité des projets ont fait ressortir plusieurs difficultés au regard de la conformité des dépenses à l'objet social reconnue d'utilité publique (cf. *supra* partie 1.4.), elles n'ont pas mis en évidence d'anomalies en termes de montant ou d'imputation.
- [346] Sur la base des contrôles auxquels elle a procédé, la mission rejoint ainsi la position des commissaires aux comptes et certificateurs sur la cohérence des données comptables figurant au compte combiné d'emploi des ressources de la Fondation.

**Recommandation n°3 : Améliorer la lisibilité de la comptabilité générale, relier la comptabilité analytique au compte d'emploi des ressources et mieux documenter les traitements comptables.**

---

<sup>106</sup> Une seule erreur d'imputation a pu être relevée en 2011, entre les dépenses de relations donateurs et de traitement des dons ; d'un montant minime (6 010,02 €), cette erreur n'a pas d'incidence puisque ces dépenses ne sont pas distinguées ni dans le compte d'emploi ni dans les commentaires l'accompagnant ; en 2012, une erreur dans la reprise des frais de fonctionnement a conduit à ne porter que le seul montant des emplois figurant au compte de résultat (1,78 M€) sans mention des emplois financés par la générosité publique (1,00 M€).

<sup>107</sup> en 2012, 154 212 dons ont été traités dont 6 229 au titre de la FLS (soit 4,4 %) ; de 2006 à 2012, 381 dossiers de legs ont été créés à la FRF contre 11 dossiers à la FLS (soit 2,8 %).

## 3.2 Le compte d'emploi des ressources présente d'importantes lacunes dans sa présentation et son contenu

[347] L'arrêté du 11 décembre 2008 a homologué de nouvelles dispositions précisant les modalités d'élaboration du compte annuel d'emploi des ressources. La Fondation n'a cependant pas tiré parti des évolutions introduites par cet arrêté pour rendre son compte d'emploi des ressources plus lisible et complet. A bien des égards, il y a même eu un recul de l'information fournie aux donateurs, partiellement compensé par la production des commentaires intelligibles qui accompagnent le CER.

### 3.2.1 Des lacunes dans les rubriques relatives aux ressources qui affectent l'information des donateurs et desservent la Fondation

#### 3.2.1.1 L'absence d'information sur les ressources non utilisées des années antérieures

##### ➤ *Le calcul du report des ressources effectué pour le seul CER 2009*

[348] En 2009, première année de mise en œuvre du nouveau modèle de compte d'emploi proposé par l'arrêté de 2008, la Fondation s'est attachée à calculer le montant du report de ses ressources antérieurement collectées auprès du public et non encore utilisées.

[349] La Fondation a effectué ce calcul sur une base historique, une des deux méthodes proposées par le règlement. Le report correspondait en conséquence au solde des comptes de réserves disponibles collectées auprès du public, sous déduction de la quote-part des valeurs nettes comptables des constructions financées par ces ressources sur les exercices antérieurs.

Tableau 20 : Report figurant au compte combiné d'emploi des ressources pour 2009

Passif au bilan FRF du 31/12/2008 (en €)		Calcul du report au CER combiné 2009 (en €)	
<u>Fonds propres</u>	<u>16 775 466</u>		
Dotation d'origine	487 096		
Dotation statutaire	1 301 616	<u>Report CER FRF</u>	
Réserves	14 223 121	Réserves	14 223 121
Réserve Enfants	763 634	Autres réserves	- 2 418 368
<u>Fonds associatifs</u>	<u>254 015</u>	Construction centre de Pobé	- 371 535
Dotation d'origine	200 310		11 433 218
Réserve Santé	53 705		
		<u>Report porté au CER combiné</u>	11 467 496

Source : Comptes annuels 2008 et compte d'emploi combiné pour 2009

[350] Acceptable dans ses grandes lignes, le calcul de ce report se caractérisait toutefois par une approche restrictive, pouvant susciter quelques interrogations quant au niveau réel de ressources de générosité non utilisées :

- pourquoi exclure les réserves correspondant aux ressources collectées spécifiquement pour les causes Santé et Enfants, non utilisées et ne recouvrant pas de projets définis (817 K€) ?
- pourquoi fonder le calcul de report d'un compte combiné sur les réserves de la seule Fondation (14 223 K€) et non sur celles figurant au bilan combiné (14 850 K€) qui intègrent les entités notamment immobilières de cette fondation ?

- pourquoi déduire du report les « Autres réserves » (2 418 K€) qui correspondent à des apports faits à la Fondation par l'AFRF, association dont l'essentiel des recettes est issu de la générosité du public<sup>108</sup>?
  - ***La non-prise en compte des produits financiers issus du placement des fonds de générosité publique mis en réserve***
- [351] Perfectible mais ayant le premier mérite d'exister, le calcul de ce report des ressources de générosité non utilisées a été abandonné à compter de l'élaboration du compte combiné d'emploi des ressources pour 2010.
- [352] La Fondation fait état d'analyses plus approfondies sur les comptes de résultats 1976-2009 des différentes entités faisant appel à la générosité du public et dont les activités ont été reprises dans la Fondation : association française Raoul Follereau, Fondation Raoul Follereau, Raoul Follereau-Liban, Raoul Follereau-Enfants, association L-P. Aujoulat pour le développement.
- [353] Ces analyses ont fait ressortir que, de 1976 à 2009, les ressources issues de la générosité publique se sont élevées globalement à 354 M€, alors que les participations ILEP et IUARF au financement des missions sociales atteignent 9 M€. Ces montants sont inférieurs aux charges d'exploitation (356 M€) et aux dépenses d'investissements (10 M€). La Fondation en a tiré la conclusion que les ressources de générosité publique ont été intégralement consommées : il n'y a donc pas de report de ressources non utilisées à faire figurer dans le compte d'emploi et les réserves constituées par la Fondation sont issues des résultats financiers (10 M€) et exceptionnels (3 M€).
- [354] Cette conclusion n'a toutefois pu être obtenue qu'avec l'exclusion du champ de la générosité publique de la totalité des revenus financiers perçus au cours de la période, au titre des placements mobilier et immobilier effectués par les entités Follereau. Cette exclusion des produits financiers résulte d'une interprétation erronée du nouvel arrêté du 11 décembre 2008, selon laquelle les produits financiers ne peuvent désormais plus faire partie des ressources issues de la générosité du public<sup>109</sup>.
- [355] Au plan juridique, il convient de rappeler que l'arrêté ministériel du 11 décembre 2008 :
- vise à l'établissement d'un compte d'emploi des ressources répondant aux objectifs fixés par la loi et les règlements ; il ne peut donc contrevenir aux dispositions de l'arrêté interministériel du 30 juillet 1993 qui prévoit de faire figurer des produits financiers parmi les ressources collectées auprès du public ;
  - fixe le principe d'une affectation différenciée des produits et frais financiers selon leur origine<sup>110</sup> ; sauf hypothèses très particulières, les produits financiers ne peuvent donc être totalement exclus des ressources de générosité publique.

<sup>108</sup> Le compte 106800 de la Fondation recense ainsi l'apport de bons de caisse (1 070 K€) et de titres (328 K€), la donation du 33 rue de Dantzig (488 K€) et l'apport d'immobilisations (457 K€).

<sup>109</sup> Joint à l'arrêté de 2008, un modèle de compte d'emploi est proposé et fait l'objet de commentaires explicatifs. Au niveau de la rubrique « Autres produits » (une des rubriques de ressources ne relevant pas de la générosité publique), ceux-ci comportent la précision suivante : « Autres produits, dont les produits financiers ». Il en a été hâtivement déduit que tous les produits financiers devaient figurer dans cette rubrique, quelque soit leur origine.

<sup>110</sup> L'annexe 1.3 de l'arrêté de 2008 fixe le principe d'une affectation des produits et frais financiers en précisant que « *les produits financiers sont affectés selon les mêmes critères* » que ceux décrits pour les frais financiers ; ces derniers étant imputés aux missions sociales ou aux frais de fonctionnement selon qu'ils se rapportent ou non à la réalisation d'une mission sociale, il est clair que l'origine des sommes placées, de générosité publique ou non, commande l'affectation des produits financiers en Autres produits de la générosité publique ou en Autres produits

- [356] Au-delà de ces considérations juridiques, l'exclusion des produits issus du placement des ressources de générosité publique n'apparaît pas conforme à la déontologie caritative et au respect des donateurs. Le fait de ne pas dépenser et de conserver plusieurs mois ou années, les sommes collectées pour des causes généralement présentées comme urgentes, constitue déjà une première atteinte au contrat moral qui lie la Fondation à ses donateurs. Dans ces conditions, il apparaît difficile de promouvoir une seconde pénalisation des donateurs : leurs libéralités non dépensées devraient de surcroît être amputées dans leur pouvoir d'achat<sup>111</sup> tandis que le produit de la thésaurisation de leurs dons constituerait un profit tombé du ciel (« *windfall profit*») que la Fondation pourrait s'approprier, sans avoir à rendre compte de son utilisation.
- [357] La Fondation doit appliquer la réglementation en faisant à nouveau figurer au début de chaque compte d'emploi annuel, le report des ressources collectées antérieurement auprès du public, non affectées et non utilisées.

### 3.2.1.2 La conception restrictive des fonds dédiés ou affectés

#### ► **La pratique des fonds dédiés suivie par la Fondation**

- [358] L'arrêté du 8 avril 1999 relatif à l'établissement des comptes annuels des associations et fondations prévoit que « *les fonds dédiés sont les rubriques du passif qui enregistrent, à la clôture de l'exercice, la partie des ressources, affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard* » (article 3).
- [359] Pour la Fondation, la pratique des fonds dédiés est la suivante : « *à l'intérieur des causes, le donateur peut vouloir les destiner à un projet précis ayant fait l'objet d'un appel au don particulier, la ressource est alors suivie en fonds dédié* » (annexe au compte d'emploi). Les fonds dédiés de la Fondation ne couvrent donc que les affectations explicites des donateurs à des projets précis, affectations souvent déduites des mentions manuscrites portées sur les bons de soutien,
- [360] Le montant des fonds dédiés est en conséquence très modeste, inférieur à 2 % des ressources collectées.

---

<sup>111</sup> Un don de 100 € fait en 2011 mais dépensé par la Fondation en 2012 ne représente plus que 98 € compte tenu d'une inflation de 2 %.

Tableau 21 : Evolution des fonds dédiés de la Fondation sur 2011 et 2012

projets	2011				2012			
	montant initial	augmentation	utilisation	reste à engager	montant initial	augmentation	utilisation	reste à engager
<b>Ensemble</b>	<b>10 000</b>	<b>212 554</b>	<b>222 554</b>	<b>709</b>	<b>709</b>	<b>162 315</b>	<b>46 000</b>	<b>117 024</b>
dont :								
Enfants de Vilnius	150	31 500	31 650	0	0	24 000	24 000	0
Institution l'Angélus	0	155 774	155 774	0	0	0	0	0
Chirurgie Tchad	0	22 000	22 000	0	0	20 000	20 000	0
Moyen-Orient	1 000	1 000	2 000	0	0	110 000	0	110 000
Fondation Degrand	3 688	709	3 688	709	709	4 000	0	4 709

Source : Comptes annuels combinés de la FRF

➤ **Les conséquences négatives pour la Fondation et ses donateurs**

[361] Cette pratique restrictive des fonds dédiés désavantage tout d'abord la Fondation dans la mesure où elle ne fait pas ressortir aux yeux des donateurs l'un des principaux atouts de la FRF, à savoir son engagement dans la durée auprès de ses partenaires, souvent dans des projets pluriannuels.

[362] Elle conduit également à surestimer le report des ressources collectées et réputées non utilisées que la Fondation doit désormais faire apparaître en tête des ressources de son compte d'emploi, au risque d'encourir la critique d'une thésaurisation excessive.

[363] La Fondation est manifestement attachée à la vision de court-terme d'une stricte annualité budgétaire, censée lui permettre de revenir à tout moment sur ses engagements financiers. Cette très grande prudence ne lui permet pas de s'engager dans des conventions pluriannuelles pour des projets d'une certaine ampleur, même lorsque les financements sont *de facto* étalés sur deux ou trois ans ou lorsqu'il est parfaitement inconcevable de cesser subitement les financements accordés (cas de l'hôpital de Pobé par exemple).

➤ **Le respect insuffisant de la volonté des donateurs**

[364] Comme développé plus haut, la pratique restrictive des fonds dédiés affecte également les droits des donateurs dans la mesure où elle ne permet pas de suivre correctement l'utilisation des fonds excédentaires issus d'un appel spécifique, ciblé sur un thème au sein d'une cause ou sur des projets particuliers :

- ainsi, pour la cause développement, le produit des appels clairement ciblés sur le soutien aux religieux ou sur les chrétiens d'Orient n'est pas suivi en fonds dédiés ni même en réserve particulière ; les fonds concernés peuvent être importants<sup>112</sup> ;
- de même, beaucoup de mailings accrochent la grille des montants de dons proposés au financement d'une action très précise ; l'exemple le plus achevé est celui du publipostage ISF<sup>113</sup> ; les ressources collectées ne sont pas davantage suivies en fonds dédiés.

<sup>112</sup> En 2011, les recettes de l'appel de soutien aux religieux atteignent 263 K€ pour des projets religieux financés à hauteur de 277 K€ ; mais en 2012, ces recettes progressent à 404 K€ pour des projets religieux d'un montant de 293 K€ ; en 2011, l'appel en faveur des chrétiens d'Irak permet de recueillir 75 K€ pour des dépenses d'aide d'urgence de 74 K€ ; en 2012, les recettes ne sont plus que de 29 K€ pour des dépenses de 54 K€

<sup>113</sup> Par exemple, le publipostage ISF 2011 permet de choisir entre quatre projets dont le financement et le contenu est précisément détaillé dans des fiches projets : ainsi, en Inde, il est proposé de contribuer au financement de la construction de quinze maisons (57 990 €) et au forage de quinze puits à pompe manuelle (13 790 €).

[365] En conséquence, la mission recommande un recours plus large aux fonds dédiés dès lors que l'objet des appels est plus restreint que l'objet social et que les projets sont suffisamment définis dans les messages d'appel. Pour les fonds non affectés initialement par les donateurs mais qui pourraient être affectés ensuite à des projets à caractère pluri-annuel par le conseil de surveillance, l'utilisation complémentaire de réserves pour projets associatifs devrait être envisagée. Un montant plus important de fonds dédiés ainsi que la création de réserves pour projets associatifs permettraient de faire apparaître le financement de projets définis, à caractère fréquemment pluriannuel, ce qui à la fois témoignerait de l'engagement dans la durée de la Fondation et permettrait de ne pas surestimer le montant du report des ressources non utilisées à faire figurer au compte d'emploi des ressources.

### 3.2.1.3 Les difficultés de classement affectant les produits issus du réseau et des placements financiers

[366] Dans le compte d'emploi des ressources présenté aux donateurs, les ressources collectées auprès du public sont concentrées dans la seule rubrique « dons et legs collectés », celle retraçant les « autres produits liés à l'appel à la générosité du public » n'étant pas dotée. Cette présentation apparaît peu cohérente avec l'importance des produits financiers de la Fondation et reflète bien mal les efforts du réseau de bénévoles pour organiser des manifestations locales de collecte.

#### ► *Les produits issus des placements de la Fondation*

[367] Pour les raisons détaillées *supra*, la Fondation doit donc rompre avec sa pratique actuelle d'enregistrement de tous ses produits financiers dans la rubrique des « autres produits » qui ne relèvent pas de la générosité du public. La majeure partie de ces produits financiers qui sont issus du placement mobilier ou immobilier des ressources collectées auprès du public et non encore utilisées, doit être réintégrée dans les « autres produits liés à l'appel à la générosité publique ».

#### ► *Les produits issus du réseau des bénévoles*

[368] La rubrique des « autres produits liés à l'appel à la générosité du public » doit également accueillir les produits qui ont été explicitement collectés au titre de la générosité publique mais qui, à la différence des dons, ont une contrepartie d'une certaine valeur. Ils ne relèvent cependant pas d'un échange commercial dans la mesure où cette contrepartie est pour la Fondation d'un coût de revient bien moindre que le coût qui résulterait d'un recours à des prestataires facturant au prix du marché.

[369] Ces produits comprennent la vente de dons en nature déjà pris en compte dans les ressources de générosité publique par l'arrêté de 1993. Mais ils recouvrent également des manifestations locales (galas de charité, repas de solidarité, vente de menus objets représentant des contreparties symboliques, *etc.*) pour autant que le public soit clairement informé du caractère caritatif de l'opération, organisée pour dégager un bénéfice net attribué à une cause clairement identifiée.

[370] A la Fondation, ce type de recettes est pour l'essentiel comptabilisé au niveau des « dons et legs collectés » alors qu'elles devraient l'être dans les « autres produits liés à l'appel à la générosité du public ».

[371] Plus marginalement, le produit de certaines manifestations locales peut-être comptabilisé au sein des « autres produits », parmi les opérations commerciales ne relevant pas de la générosité publique. Ces opérations dites « commerciales » ont un produit très modeste (1 723 € en 2012 et 8 760 € en 2011), largement inférieur au montant de la franchise fiscale de TVA. Encore convient-il de préciser que le siège de la Fondation, qui autorise ce type d'opération, fait preuve d'une louable prudence en ayant une appréciation large du caractère commercial des opérations. A titre indicatif, l'unique opération « commerciale » organisée en 2012 recouvre un concert de Noël payant dans une église de Lyon organisé explicitement « *au profit de la Fondation Raoul Follereau* » : les entrées à 13 € ont rapporté 1 723 € pour des dépenses de location de l'église de 220 € et de dédommagement des concertistes de 300 €

[372] Il n'entre pas dans les compétences de la mission de se substituer à l'appréciation des services fiscaux. Il lui revient en revanche de recommander que la procédure de rescrit fiscal, déjà préconisée pour s'assurer du niveau de déductibilité des dons (cf. *supra*), soit étendue à l'appréciation du caractère éventuellement commercial de certaines manifestations locales, pour autant que la Fondation souhaite en encourager le développement. Au-delà d'une opportune sécurisation juridique, cette procédure fournirait ainsi un cadre clair permettant de ne pas brider inutilement la créativité et les initiatives locales pour développer la collecte.

➤ ***Les participations du réseau international***

[373] La rubrique des « autres fonds privés » du compte d'emploi des ressources enregistre les versements qu'effectuent l'ILEP et l'UIARF<sup>114</sup> à la FRF pour participer au financement de projets dans les pays de la zone où celle-ci intervient : soit en 204 K€ en 2012 et 292 K€ en 2011.

[374] Ces fonds sont bien des fonds privés mais ils ne sont cependant pas sans lien avec la générosité publique. Ils recouvrent en effet le reversement de fonds par des entités tierces qui ont collecté ou été subventionné à l'étranger, essentiellement en Europe ; ils viennent en contrepartie des versements que la FRF accorde à ces entités étrangères, à partir de l'argent des donateurs français et au titre de ses missions sociales, pour agir dans des pays où la Fondation n'intervient pas (versement à DAHW allemande coordonnateur ILEP au Sénégal, par exemple).

[375] Si leur enregistrement en « Autres fonds privés » est formellement fondé, ces participations étrangères pourraient être clairement présentées dans les commentaires du CER comme des ressources issues pour partie de la générosité publique, européenne ou étrangère.

#### 3.2.1.4 La non valorisation des concours bénévoles et en nature

[376] Le compte d'emploi des ressources ne comporte pas d'évaluation des concours bénévoles et des ressources en nature dont bénéficie la Fondation. L'annexe au compte d'emploi fait état de ressources en nature correspondant à des legs et d'un bénévolat constitué de 41 associations et délégations affiliées regroupant environ 1 500 bénévoles et de 20 000 quêteurs bénévoles à l'occasion de la Journée mondiale des lépreux.

[377] La valorisation des ressources en nature et leur identification ne poserait pas de difficultés puisque que « *les legs en nature sont réalisés dans les meilleurs délais et comptabilisés à leur prix de cession* » (annexe au compte d'emploi).

---

<sup>114</sup> Associations allemande (DAHW), hollandaise (NLR), anglaise (Lepira), italienne (AIFO), canadienne (SLC), portugaise, polonaise, etc.

[378] Par contre, la Fondation considère que l'évaluation des contributions bénévoles n'est pas possible « *sauf à tenir une comptabilité lourde et coûteuse du temps passé* ». Des méthodes simples de valorisation sont pourtant désormais accessibles, partagées et diffusées<sup>115</sup>. Mais il est vrai que l'absence même d'un simple recensement fiable des effectifs et contributions bénévoles, rend actuellement hors de portée la valorisation de l'action des bénévoles et quêtateurs occasionnels de la Fondation.

[379] Cette situation apparaît dommageable pour la Fondation, pour autant que celle-ci décide de maintenir son réseau de bénévoles. La valorisation du bénévolat pourrait utilement compléter l'appréciation sur son audience et sa capacité de mobilisation, en mettant en évidence l'effet de levier des ressources de générosité du fait des bénévoles. En donnant une image plus fidèle de l'ensemble des activités développées, elle contribuerait également à relativiser le niveau important des frais de structure de la Fondation, au regard du nombre réel d'intervenants dans ses actions.

### 3.2.2 Une présentation peu informative des emplois et des missions sociales enregistrant trop de frais de fonctionnement et collecte

#### 3.2.2.1 Une présentation peu informative des emplois et des missions sociales

➤ ***L'absence d'information précise sur les emplois financés par la seule générosité publique***

[380] La loi du 7 août 1991 prévoit que le compte d'emploi des ressources précise l'affectation des ressources collectées auprès du public par type de dépenses. Le document doit ainsi indiquer la part des missions sociales, des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement de l'organisme financée par la seule générosité publique.

[381] L'arrêté du 11 décembre 2008 mentionne que, bien évidemment, cette distinction dans le financement des emplois n'a pas lieu d'être pour les organismes dont les produits proviennent exclusivement des ressources collectées auprès du public : les emplois financés par la générosité publique sont alors par définition, égaux à la totalité des emplois (ou charges) figurant au compte de résultat de l'organisme. Cet arrêté ajoute cependant que cette identité dans les emplois prévaut également lorsque que les autres produits de l'organisme qui ne relèvent pas de la générosité publique, ne sont pas « *significatifs* ».

[382] La Fondation a retenu l'approche hybride suivante : les ressources de la Fondation proviennent pour l'essentiel de la générosité du public, ce qui permet de ne pas distinguer dans le financement des emplois ; toutefois, les entités combinées (Follereau Logistique, SCI Dantzig, GIE Dantzig) développent des activités avec des structures extérieures à l'ensemble Follereau, dont les coûts de fonctionnement doivent être financés par les ressources issues de ces mêmes activités avec des tiers.

---

<sup>115</sup> Par exemple, *Bénévolat : valorisation comptable*, guide pratique 2011, ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

Tableau 22 : Emplois financés par la générosité du public en 2012

Emplois	au compte de résultat	financés par la générosité	Ressources	
Missions sociales	10 576	10 576	Collecte auprès du public	12 609
Recherche de fonds	2 919	2 919	Autres fonds privés	204
Frais de fonctionnement	1 784	1 002	Autres produits	1 532
dont activités avec tiers	782	0	dont activités avec tiers*	1 447
Total des emplois	15 280	14 497	Total des ressources	14 345

\* dont 600 K€ de retraitement de dividende SCI

Source : Compte combiné d'emploi des ressources pour 2012, redressé d'une erreur sur le montant des frais de fonctionnement financés par la générosité publique (1 002 K€ au lieu de 1 784 K€)

[383] En excluant la couverture des frais de fonctionnement liés aux activités avec les tiers (782 K€), le total des ressources de l'exercice mobilisées pour couvrir les emplois atteint 13 563 K€. Ces ressources sont constituées à 93 %, soit 12 609 K€ de ressources collectées auprès du public.

[384] La confusion des emplois figurant au compte de résultat (hors activités avec les tiers) avec les emplois financés par la générosité publique est en conséquence acceptable dans la mesure où les ressources hors générosité publique ne sont pas « significatives », quantitativement mais aussi qualitativement. Atteignant 954 K€ soit 7 % des ressources de l'exercice, ces produits ne sont en effet pas sans lien avec la générosité publique : les autres fonds privés (204 K€) recouvrent les participations de l'ILEP et de l'IUARF qui expriment largement une générosité du public européen ou étranger (cf. partie 3.2.1.4) ; surtout les autres produits comprennent d'importants revenus issus du placement de fonds relevant largement de la générosité publique (160 K€ de produits financiers et 657 K€ de plus-value de cession immobilière – cf. partie 3.1.2.3)

➤ ***L'absence de libellés communiquant pour les missions sociales***

[385] De façon quelque peu paradoxale au regard des objectifs de l'arrêté de 2008, la Fondation a réduit l'information sur ses missions sociales qui figurait jusqu'alors dans son compte d'emploi des ressources. Ainsi, alors qu'elle détaillait ses cinq missions sociales, la Fondation a cru devoir retenir à partir de 2009, une présentation globalisée de ses missions sociales, désormais simplement divisées entre actions à l'étranger et actions réalisées en France.

[386] Adaptée à un organisme ne développant qu'une seule activité, cette présentation n'est pas appropriée pour un organisme qui, comme la Fondation, fait état de cinq missions sociales différentes. Elle n'apparaît pas conforme à l'arrêté du 2008 qui précise que dans le CER, les missions sociales doivent avoir un « libellé communiquant » : « Les missions sociales devront être libellées avec concision et clarté afin de correctement renseigner les donateurs », avant de faire l'objet d'une explicitation dans l'annexe comptable en aval du compte emploi annuel des ressources<sup>116</sup>.

[387] Le libellé global de « missions sociales » qui figure dans le CER de la Fondation ne constitue pas un libellé communiquant renseignant correctement les donateurs : il faut consulter l'annexe comptable pour accéder à la simple énumération des cinq missions sociales de la Fondation. Ce n'est que dans des documents à caractère extra-comptable, à savoir les commentaires que la Fondation a choisi de fournir à l'appui de la diffusion de son compte d'emploi, que le donateur peut accéder au montant du financement affecté à chacune des missions sociales.

<sup>116</sup> A décharge de la Fondation, il convient de préciser qu'une application mécanique du modèle de CER proposé en annexe de l'arrêté de 2008, peut amener à conclure que la rubrique dévolue aux missions sociales doit fusionner et non réunir les différentes missions sociales.

[388] Il apparaît nécessaire que la Fondation renoue avec une présentation concise et claire de ses différentes missions sociales au sein même de son compte d'emploi des ressources.

➤ ***Le défaut de traduction du principe d'action de la Fondation « aider à faire »***

[389] Réduisant indûment son information sur la nature et le montant de ses missions sociales, la Fondation n'a pas en revanche saisi l'opportunité offerte par le nouvel arrêté de mieux informer ses donateurs sur ses modalités d'action. Elle n'a pratiquement pas mis en œuvre la nouvelle distinction introduite entre actions réalisées directement et versements à d'autres organismes : plus de 99 % des dépenses de missions sociales sont ainsi présentées comme couvrant des actions réalisées directement par la Fondation.

[390] Cette présentation apparaît contraire au principe d'action affiché par la FRF qui vise à « aider à faire » plutôt qu'à faire. Elle ne permet pas aux donateurs de comprendre les modalités d'action de la Fondation qui, à quelques exceptions près<sup>117</sup>, n'agit pas directement mais subventionne l'action de ses partenaires publics (ministères de la santé) ou privés (essentiellement structures religieuses d'accueil des enfants et de développement local).

[391] La Fondation doit s'interroger sur la pertinence d'une telle présentation qui masque son large appui à des opérateurs locaux et qui apparaît incohérente avec les autres éléments de sa communication aux donateurs, qui mettent en exergue son principe « aider à faire ».

### 3.2.2.2 La comptabilisation de frais de fonctionnement et de collecte dans les missions sociales

[392] En 2001, le rapport IGAS soulignait déjà que « *le poids des dépenses opérationnelles est surestimé par des frais de nature purement administrative* » et demandait à l'organisme de mettre fin à des pratiques permettant « *d'afficher des ratios entre frais de gestion et dépenses opérationnelles plus favorables* ».

➤ ***le contenu discutabile d'une mission sociale comportant l'information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau***

[393] Aux côtés des quatre grandes causes qu'elle défend, la Fondation a maintenu parmi ses missions sociales, une mission d'information liées aux missions sociales comprenant des frais de publication des journaux, des dépenses de communication institutionnelle, des frais de fonctionnement du réseau des comités et bénévoles ainsi que les dépenses de son congrès annuel.

Tableau 23 : Evolution de la mission sociale d'information sur les missions sociales

en K€	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Missions sociales dont :	<u>10 576</u>	<u>10 677</u>	<u>10 489</u>	<u>10 519</u>	<u>10 470</u>	<u>10 276</u>
Information sur les missions sociales et diffusion du message Raoul Follereau	1 530	1 656	1 881	1 791	1 926	1 695
<i>en % des missions sociales</i>	<i>14,5 %</i>	<i>15,5 %</i>	<i>17,9 %</i>	<i>17,0%</i>	<i>18,4 %</i>	<i>16,5 %</i>

Source : FRF, comptes combinés annuels

<sup>117</sup> Notamment, fonctionnement du centre de santé de Pobé au Bénin, attribution de bourses de recherche, versement de primes à l'installation en France.

[394] Cette mission qui avait atteint 18 % des missions sociales et 13 % des emplois de la Fondation, a vu ses contours redéfinis en 2009, à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau modèle de compte d'emploi des ressources prévu par l'arrêté du 11 décembre 2008 :

- une action de diffusion du message de Raoul Follereau a été mise en avant, rattachant davantage cette mission sociale à l'objet statutaire de la Fondation (promotion de l'œuvre de Raoul Follereau) ;
- une partie des frais de réseau et de journaux a été basculée en frais de collecte ; en sens inverse, d'importantes dépenses de communication institutionnelle (JML et autres opérations) qui figuraient en frais de collecte ont été intégrées dans la mission d'information.

[395] Cette redéfinition ne réduit qu'à la marge les problèmes posés par cette mission sociale désormais intitulée « *information sur les missions sociales et diffusion du message de Raoul Follereau* ». S'il est naturel qu'un organisme ait le souci d'assurer sa pérennité et compréhensible qu'il souhaite en faire un objet de son activité, il est cependant moins acceptable que des dépenses de fonctionnement soient considérées comme une mission sociale au même titre que les interventions en faveur des lépreux et des exclus. Dotée de 1,5 M€ en 2012, cette mission représente 14,5 % des missions sociales de la Fondation, en continuant à agréger information des journaux, communication institutionnelle, diffusion de la pensée du fondateur, fonctionnement du réseau et vie institutionnelle.

[396] L'arrêté du 11 décembre 2008 s'est efforcé de clarifier la notion de mission sociale pour lutter contre de trop fréquentes dérives qui visaient à gonfler artificiellement la part des missions sociales en y intégrant des frais de structure : pour chaque mission sociale, ne peuvent désormais être imputés que des coûts, directs ou indirects, « *qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée* ». Sur cette base, il convient de s'interroger sur les conséquences qu'aurait la disparition des actions d'information et de diffusion du message de Raoul Follereau :

- les actions de promotion du fondateur et de sa pensée seraient-elles maintenues ?
- la réunion annuelle en Congrès des cadres, bénévoles et partenaires de la Fondation serait-elle supprimée ?
- le réseau des comités locaux et des bénévoles serait-il dissous ?
- la JML et les autres opérations de la Fondation comme Enfants en marche, seraient-elles abandonnées ?
- la Fondation cesserait-elle la publication de ses journaux ?

[397] La réponse aux deux premières questions paraît assez simple. Ainsi, les actions spécifiques de promotion de Raoul Follereau et de sa pensée n'existeraient plus ; les montants en cause sont toutefois marginaux (12 K€ en 2012). En revanche, le congrès annuel qui fait office d'assemblée générale dans un organisme sans adhérent serait maintenu : il constitue en effet un lieu d'échange, d'information et de mobilisation (notamment en vue de la JML) pour les acteurs, salariés et bénévoles ainsi que pour les partenaires de la Fondation ; les dépenses concernées sont plus importantes (124 K€ en 2012).

[398] La réponse aux trois autres questions relatives au réseau et à la communication apparaît plus difficile.

- L'imputation des  $\frac{3}{4}$  des frais de fonctionnement du réseau en mission sociale

[399] Depuis 2009, ces frais de fonctionnement sont répartis entre mission sociale (75 %) et frais de collecte (25 %) sur la base d'une clé fondée sur l'activité des comités. Ceux-ci sont réputés être mobilisés trois mois dans l'année sur la collecte de la JML et les neuf autres mois sur l'information et la diffusion du message de Raoul Follereau.

Tableau 24 : Répartition des frais de fonctionnement du réseau de la Fondation (2012)

en K€	Total	Mission sociale (9/12 <sup>ème</sup> )	Frais de collecte (3/12 <sup>ème</sup> )
Direction des comités (au siège parisien)	362	272	91
Frais des permanents régionaux (7 salariés)	525	394	131
Sessions - festivals	3	3	-
Frais des bénévoles	65	49	16
<b>Frais de fonctionnement du réseau</b>	<b>955</b>	<b>717</b>	<b>238</b>

Source : FRF, comptes combinés annuels et comptes de gestion

[400] En dehors du temps fort de la JML, l'activité des comités de bénévoles et, à défaut, des permanents régionaux (dans 60 % des départements où la Fondation n'est pas implantée) est centrée sur des interventions permettant de recruter de nouveaux bénévoles et d'organiser des manifestations de collecte. Les missions et activités de la Fondation sont naturellement présentées lors de ces interventions : ces présentations incontournables ne relèvent cependant pas d'une information générale auprès du grand public mais d'un argumentaire visant à convaincre et à mobiliser un public ciblé pour sa proximité et sa disponibilité envers les causes défendues par la Fondation.

[401] L'activité de direction du service des comités ainsi que le rôle d'animation des comités existants qui est confié aux permanents régionaux, ressortissent manifestement à l'organisation et à la structuration de la Fondation et donc aux frais de fonctionnement de celle-ci.

[402] Il n'est pas contestable toutefois qu'une petite partie de l'activité du réseau est en lien avec la diffusion du message de Raoul Follereau. Dans les interventions, une rapide introduction est généralement consacrée au fondateur et à son œuvre et, dans établissements scolaires, des exemplaires du petit livre d'amour, écrit par Raoul Follereau, sont mis à disposition des élèves.

➤ Le basculement des dépenses de communication depuis les frais de collecte

[403] Les dépenses de communication sont réparties à 87 % sur les missions sociales et à 13 % sur les frais de collecte.

Tableau 25 : Répartition des frais de communication (2012)

en K€	Total	Mission sociale	Frais de collecte
Journée mondiale des lépreux dont	425	342	83
<i>communication grands médias</i>	342	342	-
<i>frais des documents liés à la collecte</i>	83	-	83
Opérations de la Fondation dont	229	229	-
<i>Enfants en marche</i>	27	27	-
<b>Frais de communication</b>	<b>654</b>	<b>571</b>	<b>83</b>

Source : FRF, comptes combinés annuels et comptes de gestion

[404] Les dépenses de communication exposées lors de la Journée mondiale des lépreux et des grandes opérations de la Fondation pèsent sur la mission sociale d'information. Or, si elle vise le grand public, cette communication s'apparente davantage à une promotion de la Fondation et de ses actions qu'à une information neutre et objective.

[405] Les dépenses peuvent relever de frais de collecte du fait des appels au don (matériel de quête ; affiches, encarts presse, spots radio comportant un numéro de téléphone pour donner, *etc.*). Mais elles peuvent également relever d'une communication institutionnelle visant à conforter la notoriété, la visibilité, l'image et donc la pérennité de la Fondation : comme déjà indiqué à propos du réseau, une structure ne peut perdurer sans se doter des moyens de son fonctionnement et il convient de les identifier comme tels.

➤ La large imputation des dépenses de publication des journaux aux frais de collecte

[406] La mission souligne que les dépenses de publipostage sont dûment imputées aux frais de collecte. Les dépenses afférentes aux journaux sont quant à elles affectées à 88 % sur les frais de collecte mais à 12 % sur la mission d'information sur les missions sociales.

Tableau 26 : Répartition des frais de publication des journaux (2012)

en K€	Total	Mission sociale	Frais de collecte
Journaux dont	<b>864</b>	107	757
<i>journaux de prospection et des comptes</i>	<b>640</b>	-	640
<i>autres journaux</i>	<b>224</b>	107	117

Source : FRF, comptes combinés annuels et comptes de gestion

[407] Cette répartition résulte d'un effort notable d'objectivation :

- ✓ comme les publipostages, les journaux de prospection sont intégralement imputés aux frais de collecte ; il en est de même du journal consacré aux comptes, considéré à juste titre comme une publication relevant de l'obligation légale de rendre compte aux donateurs de l'utilisation de leurs dons ;
- ✓ le journal consacré à la JML, principal évènement de collecte, est affecté pour 80 % de ses coûts aux frais de collecte ; les quatre autres journaux paraissant dans l'année sont quant à eux affectés pour 20 % à la collecte et pour 80 % à la mission d'information sur les missions sociales.

[408] La mission relève toutefois la cohérence relative des modalités de répartition retenues par la Fondation. Ainsi, le journal de huit pages consacré à la JML est couplé à un journal de prospection de quatre pages qui, dans sa présentation, structuration et contenu rédactionnel en est l'étroit condensé : le premier est imputé à 80 % à la collecte, le second l'est à 100 %. De même, le journal des comptes de douze pages comporte quatre pages présentant le CER mais ses huit autres pages ont un contenu étroitement comparable aux autres journaux de l'année : le premier relève à 100 % de la collecte, les seconds sont réputés comporter 80 % d'informations.

[409] L'important n'est sans doute pas de modifier une répartition qui consacre clairement le rôle des journaux de la Fondation comme support de collecte. Même si Follereau magazine s'est substitué en 2012 à la revue Lèpres, « *revue des donateurs* », les caractéristiques de ces journaux n'ont pas changé :

- ✓ ces revues gratuites s'adressent à une cible restreinte de donateurs existants ou de prospects, sélectionnés en fonction de leur seule propension à donner et indépendamment de leurs besoins d'information ;
- ✓ leur contenu est choisi et organisé dans le but premier de déclencher un acte de don et ne présente pas la neutralité d'une information objective<sup>118</sup>;

<sup>118</sup> L'action d'autres organismes caritatifs dans la lutte contre la lèpre n'est jamais évoquée même lorsqu'il y a cofinancement et la Fondation s'attribue largement les succès enregistrés depuis 25 ans dans la lutte contre cette endémie.

- ✓ sauf à considérer qu'un argumentaire de collecte relève de l'information du public, le contenu rédactionnel des journaux ne recouvre pour l'essentiel que la présentation incontournable des activités et projets de la Fondation qu'il convient de soutenir ;
- ✓ de façon symptomatique, le service réduit mis en place pour les donateurs demandant à être moins sollicités comporte un publipostage annuel ainsi que les journaux JML et comptes mais non les autres journaux pourtant réputés les plus informatifs (à 80 %).

[410] Il apparaît plus approprié que la Fondation s'attache à faire en sorte que les journaux qu'elle n'affecte qu'à 20 % aux frais de collecte comportent effectivement une large part d'informations distinctes de la seule promotion des activités à soutenir (cf. *supra* partie 2.2.2.3).

### 3.2.2.3 Des frais de collecte importants et croissants, des frais de fonctionnement résiduels et erratiques

#### ➤ *L'importance des frais de collecte et de traitement des dons*

[411] Les frais de recherche de fonds se limitent aux frais d'appel à la générosité du public : la Fondation ne bénéficie pas de subventions et autres concours publics dont la recherche pourrait occasionner des dépenses ; compte tenu de la difficulté de la FRF à s'organiser pour capter du mécénat, les autres fonds privés se cantonnent aux participations ILEP et IUARF, obtenues sans frais de recherche dans le cadre de la coopération internationale.

[412] Sur la base des comptes produits par la Fondation, les frais d'appel à la générosité du public occupent une place importante et croissante au sein des emplois financés par la générosité publique. La progression est forte en 2011-2012, en conséquence de la stratégie d'intensification des efforts marketing (cf. *supra* partie 2.1.1).

Tableau 27 : Evolution des frais de recherche de fonds parmi les emplois de la Fondation

En K€	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Emplois financés par la générosité publique (a)	14 497	13 319	13 693	13 657	14 471	13 491
Frais de recherche de fonds (b)	2 919	2 583	2 196	2 236	2 154	2 104
Recherche de fonds / emplois (b)/(a)	<b>20,1 %</b>	<b>19,4 %</b>	<b>16,0 %</b>	<b>16,4 %</b>	<b>14,9 %</b>	<b>15,6 %</b>

Source : Comptes combinés d'emploi des ressources

[413] Cette part des frais de recherche de fonds paraît d'autant plus importante que plus du tiers de la collecte de la Fondation est constitué de legs et donations dont les coûts de traitement et de marketing sont faibles. Même si la distinction peut-être discutée dans la mesure où le legs constitue aussi le dernier don, les frais de recherche et de traitement des seuls dons apparaissent élevés passant d'un quart à plus du tiers du montant des dons collectés.

Tableau 28 : Poids des frais de recherche de fonds dans la collecte de la Fondation

En K€	2012	2011	2010	2009	2008	2007
<b>Dons et legs collectés (a)</b>	<b>12 609</b>	<b>11 766</b>	<b>13 483</b>	<b>13 546</b>	<b>13 277</b>	<b>12 319</b>
dons manuels (b)	7 618	8 270	7 849	7 633	8 240	8 502
legs et autres libéralités	4 991	3 496	5 634	5 913	5 036	3 817
<b>Frais de recherche de fonds (c)</b>	<b>2 919</b>	<b>2 583</b>	<b>2 196</b>	<b>2 236</b>	<b>2 154</b>	<b>2 104</b>
Actions de communication liées à la collecte	2 186	1 879	1 457		1 520	1 506
Traitement des dons et legs :	734	704	738		634	453
<i>dont traitement des legs (d)</i>	<i>165</i>	<i>123</i>	<i>125</i>		<i>129</i>	<i>105</i>
<b>recherche de fonds / collecte (c)/(a)</b>	<b>23,2 %</b>	<b>22,0 %</b>	<b>16,3 %</b>	<b>16,5 %</b>	<b>16,2 %</b>	<b>17,0 %</b>
<b>recherche de dons / collecte dons (c-d)/(b)</b>	<b>36,2 %</b>	<b>29,7 %</b>	<b>26,4 %</b>		<b>25,1 %</b>	<b>23,5 %</b>

Source : Comptes combinés d'emploi des ressources et comptes de gestion

➤ **Le contenu résiduel et erratique des frais de fonctionnement**

[414] L'arrêté du 11 décembre 2008 prévoit que les frais de fonctionnement, qui n'ont pas été inclus dans les rubriques de missions sociales et de frais de recherche de fonds, « *correspondent aux frais de direction générale, financière, comptable, personnel, informatique, frais généraux* ».

Tableau 29 : Les frais de fonctionnement de la Fondation et des entités combinées

En K€	2012	2011	2010
<b>Frais de fonctionnement de la Fondation financés par la générosité :</b>	<b>1 002</b>	<b>1 059</b>	<b>1 004</b>
Frais de direction générale, financière, comptable, personnel, informatique, contrôle, services généraux	966	1 026	980
Autres frais (amortissements, charges exceptionnelles)	35	33	25
<b>Frais de fonctionnement des entités combinées (activités avec des tiers)</b>	<b>782</b>	<b>330</b>	<b>701</b>
<b>Ensemble des frais de fonctionnement</b>	<b>1 784</b>	<b>1 388</b>	<b>1 705</b>

Source : Comptes combinés d'emploi des ressources et comptes de gestion

[415] Cette rubrique de frais de fonctionnement appelle les différentes observations suivantes.

[416] 1/ Les frais de direction générale, financière, comptable, personnel, informatique, contrôle et les services généraux de la Fondation ne sont que partiellement imputés dans les frais de fonctionnement : près de 30 % de ceux-ci sont en effet affectés aux missions sociales. En fonction d'une règle ancienne et stable, cette quote-part correspond à 5 % des versements effectués au titre des quatre missions d'aide.

[417] Si l'arrêté du 11 décembre 2008 consacre la possibilité de faire figurer des coûts indirects parmi les missions sociales, il n'en a pas pour autant autorisé une logique de coût complet (de prix de revient) permettant de répercuter l'ensemble des coûts indirects sur l'ensemble des emplois possibles. L'approche forfaitaire de la Fondation, qui peut paraître mesurée, doit rester compatible avec ces prescriptions réglementaires<sup>119</sup>.

<sup>119</sup> Par exemple, la disparition de la mission d'aide au développement entrainerait-elle une suppression de la quote-part des frais généraux qui lui est affectée : le salaire du président du directoire serait-il réduit à due concurrence, de même que les honoraires du commissaire aux comptes, etc. ?

[418] 2/ Les frais généraux visés dans l'arrêté recouvrent pour la Fondation les frais des services généraux (auxquels sont joints les charges financières) ainsi que quelques frais de vie institutionnelle, notamment ceux de la commission de contrôle. Comme indiqué *supra* (cf. partie 3.2.2.2), ces frais ne comprennent pas les dépenses du congrès annuel, ni aucune dépense de communication institutionnelle ou de fonctionnement du réseau.

[419] 3/ L'appréciation du niveau des frais de fonctionnement est compliquée par d'importantes fluctuations annuelles, sans rapport avec les performances de gestion de la Fondation. Ces fluctuations sont largement liées aux décisions de cession des placements mobiliers et surtout immobiliers, dont les charges à caractère financier ou exceptionnel, sont intégrées aux frais de fonctionnement.

[420] En particulier, les frais de fonctionnement comprennent en 2010 une charge de cession de 100 K€ au titre de la participation de la SCI Dantzig dans Beth Mariam. En 2012, ils supportent une charge de cession de 393 K€ d'un immeuble de cette SCI (pour un produit de 1 050 K€ imputé aux ressources de l'exercice).

➤ **La sous-estimation significative des frais de structure**

[421] Les différentes observations faites sur les emplois, notamment celles relatives au contenu de la mission sociale d'information sur les missions sociales, amènent à conclure à une sous-estimation des frais de collecte et de fonctionnement, à laquelle la Fondation doit remédier.

[422] La mission n'a pas jugé constructif de produire un compte d'emploi des ressources « redressé », susceptible de préempter la réflexion approfondie que doit mener la Fondation sur une répartition plus appropriée de ses charges de structure. Toutefois, afin d'illustrer les enjeux de cette réflexion, la mission a, de façon indicative, traduit l'ampleur des conséquences que pourrait avoir la résolution des principales difficultés relevées.

Tableau 30 : Illustration des effets potentiels d'une révision de l'imputation des dépenses de communication et de vie institutionnelle sur le compte d'emploi des ressources 2011

en K€	missions	collecte	fonctionmt
<b>Emplois au compte d'emploi des ressources 2011</b>	<b>10 677</b>	<b>2 583</b>	<b>1 388</b>
<i>en pourcentage</i>	72,9 %	17,6 %	9,5 %
Répartition par 1/3 entre missions, collecte et fonctionnement :			
- des frais de fonctionnement du réseau (siège, permanents, bénévoles)	- 414	+ 84	+ 330
- des dépenses de communication institutionnelle (JML opérations FRF)	- 342	+ 124	+ 218
Imputation des frais du congrès annuel au fonctionnement	- 100		+ 100
<b>Nouveau montant des emplois</b>	<b>9 821</b>	<b>2 791</b>	<b>2 036</b>
<i>en pourcentage</i>	67,0 %	19,1 %	13,9 %

Source : Calculs mission compte combiné d'emploi des ressources et compte de gestion

[423] Sur la base de ces quelques hypothèses de répartition, le taux de missions sociales perdrait en 2011 quelque 6 points, s'établissant à un niveau à peine supérieur au niveau minimum requis dans le référentiel du certificateur externe (66,6 %).

**Réserve n° 2 à la conformité :**

**La Fondation Raoul Follereau s'est insuffisamment conformée aux dispositions réglementaires permettant de produire un compte emploi ressources qui retrace correctement le montant et l'utilisation des ressources de générosité publique. Les principales difficultés ont trait à l'absence de mention des ressources de générosité publique non utilisées et non affectées, au classement irrégulier des revenus financiers, au manque d'information sur les différentes missions sociales et les modalités d'intervention, à l'incorporation dans les missions sociales de frais de structure non liées aux actions opérationnelles de la Fondation.**

### 3.3 Les commentaires qui accompagnent le compte d'emploi des ressources doivent mieux informer les donateurs

#### 3.3.1 Le montant des fonds de générosité publique mis en réserve et disponible doit être précisé et explicité

[424] Le montant des réserves dont dispose la Fondation figure dans l'information destinée au public et adressée aux donateurs puisque le compte combiné d'emploi des ressources est accompagné du bilan combiné. A sa lecture, le donateur peut suivre la capacité de l'organisme à maîtriser une thésaurisation excessive en relevant que les réserves ont progressé de 14,8 M€ en 2007 à 17,6 M€ en 2010 avant de revenir à 14,6 M€ en 2012.

[425] Cet effort de transparence est complété par un encart qui apporte des informations relatives à l'origine des réserves, leur objet et leur structure. Ces informations importantes sont toutefois insuffisantes voire inappropriées et doivent être remaniées.

##### 3.3.1.1 Le montant des réserves issues de la générosité du public

###### ➤ *Les réserves inscrites au bilan*

[426] Le commentaire sur les réserves qui est communiqué au public et aux donateurs précise que celles-ci sont constituées sur des ressources non issues de la générosité du public. Comme développé plus haut, cette mention est inexacte puisque ces réserves proviennent des revenus du placement, en actifs mobilier et immobilier, de fonds largement issus de la générosité du public.

[427] Il revient à la Fondation de préciser les contours de ces réserves de générosité publique qui fondent le report des ressources non affectées et non utilisées à faire figurer en début de compte d'emploi des ressources<sup>120</sup> (cf. partie 3.2.1.1.). Ceci passe par :

- la justification des éventuelles exclusions de ces réserves de biens apportés ou donnés et considérés comme non issus de la générosité publique ;
- la distinction dans les revenus de placement, les produits des fonds propres ne relevant pas de la générosité publique (dotations, intérêts minoritaires) ;
- la déduction des fonds qui, bien qu'affectés par les donateurs suite à des appels ciblés, n'ont cependant pas été inscrits en fonds dédiés.

<sup>120</sup> Sous déduction de la quote-part des valeurs nettes comptables des immobilisations et constructions financées par ces ressources sur les exercices antérieurs.

➤ **L'information sur les plus-values latentes en immobilier**

[428] L'encart consacré aux réserves indique que celles-ci sont constituées d'actifs immobiliers et d'un FCP. S'agissant de ce FCP, le détail de la composition par grande classe d'actifs est fourni, ce qui permet au lecteur d'approcher le niveau de risque que comporte la gestion financière : il peut ainsi constater que la part des actions, encore à 40 % en 2010, est revenue à 25 % en 2012.

[429] En revanche, s'agissant de l'immobilier, la composition des actifs n'est pas précisée : (immobilier nécessaire au fonctionnement, immobilier locatif de bureau ou d'habitation). Surtout, cet immobilier acquis souvent depuis longtemps et comptabilisé à sa valeur historique apparaît largement sous-évalué dans le bilan de la Fondation : en 2012, la valeur nette comptable des actifs immobiliers s'élève ainsi à 5,3 M€ (sur la base d'un coût historique d'achat de 10,6 M€) alors que leur valeur vénale était estimée par la Fondation, au 20 mai 2013, dans une fourchette comprise entre 17,0 M€ et 19,5 M€<sup>21</sup>.

[430] La Fondation ne souhaite pas utiliser la faculté que lui reconnaissent ses statuts d'une réévaluation de son bilan tous les 5 ans. Dans ces conditions, il lui revient de produire à ses donateurs une information complète sur les ressources réelles dont elle dispose, en évaluant périodiquement les plus values latentes de son portefeuille immobilier : leur niveau actuel représente un quasi doublement du montant des réserves comptables dont la Fondation fait état<sup>122</sup>.

### 3.3.1.2 Le niveau souhaitable de réserves pour couvrir les engagements

➤ **Les justifications aux réserves**

[431] L'information que délivre la Fondation sur ses réserves, précise que celles-ci ont pour objet de garantir les engagements financiers pris en début d'année auprès des partenaires publics et privés, de financer des investissements et de répondre à des situations d'urgence.

[432] Ces justifications sont de portées différentes :

- la Fondation inscrit avant tout son action dans la durée et ne s'insère que marginalement dans une logique d'urgence répondant ponctuellement à des catastrophes humanitaires ; des fonds complémentaires ou de secours sont cependant prévus au sein des différentes causes mais les montants budgétés sont très modestes (132 K€ en 2011) ;
- la Fondation « aide à faire » et ne se dote donc pas de structures d'intervention, sauf exception comme le centre de Pobé (investissement initial de 0,5 M€ puis de 0,6 M€ suite à l'extension de 2011) ; les besoins se limitent donc au financement d'investissements internes (informatique notamment) dans un organisme dont le format se contracte (réseau des comités en France et des représentations à l'étranger) ;
- les engagements envers les bénéficiaires et porteurs de projets imposent la constitution d'un fonds de roulement significatif, même si la présentation, contestable de la Fondation (cf. *supra*) laisse à penser que ces engagements s'inscrivent tous dans un cadre annuel et sont révisables à la baisse en cours d'année<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> Cette estimation apparaît prudente : à titre indicatif, les quatre cessions immobilières intervenues entre 2008 et 2012 ont rapporté 3,7 M€ pour un coût d'achat historique inscrit au bilan de 1,5 M€

<sup>122</sup>  $(17+19,5)/2 = 18,3 - 5,3 = 13$  de plus value à comparer au 14,6 de réserves au bilan.

<sup>123</sup> Les conventions portent généralement la mention : « le montant pourra exceptionnellement être revu à la baisse en cours d'année dans le cas où l'évolution de nos ressources l'imposerait ».

➤ **Le niveau des réserves**

- [433] En 2012, la Fondation fait état dans ses comptes de 12,6 M€ de ressources collectées auprès du public qui couvrent 10,6 M€ de missions sociales et contribuent, avec les autres ressources, au financement de la recherche de fonds et aux autres frais de fonctionnement. Au regard de cette collecte, l'organisme affiche 17,5 M€ de fonds propres dont 14,6 M€ de réserves.
- [434] Par ailleurs, comme indiqué plus haut, la Fondation dispose d'environ 13 M€ de plus values immobilières ; elle dispose également en hors bilan de 6,5 M€ de legs acceptés et restant à réaliser, ressource quasi certaine et assez stable chaque année<sup>124</sup>.
- [435] En d'autres termes :
- dans une vision comptable, les fonds propres combinés<sup>125</sup> couvrent 13 mois et demi de l'ensemble des charges opérationnelles et de gestion de la Fondations et de ses structures d'appui ; les seules réserves représentent près de 14 mois de collecte ce qui permet, par exemple, à la Fondation de faire face pendant 3 ans à une baisse cumulative de 20 % de sa collecte chaque année (la plus forte baisse jamais enregistrée et sur une seule année a atteint 18 % en 2002) ;
  - dans une vision plus patrimoniale qui incorpore les legs à encaisser et les plus values immobilières, les marges financières de la Fondation sont plus que doublées : le fonds de roulement correspond alors à 25 mois de charges alors que les réserves représentent 30 mois de collecte.
- [436] Dans ses documents financiers, la Fondation précise à bon droit qu'il n'existe pas de normes sur le niveau optimal du montant des réserves ou des fonds propres. La mission relève toutefois que cet organisme s'était fixé l'objectif de disposer de réserves représentant un an de budget. Elle constate avec satisfaction qu'après une longue phase de thésaurisation excessive, cet objectif a pu être atteint en 2012, à la suite de la diminution des réserves qui ont été mobilisées pour financer le maintien des activités dans un contexte de stagnation à la baisse des ressources : ces réserves sont ainsi revenues en valeur comptable de 17,6 M€ en 2010 à 14,6 M€ en 2012.
- [437] Il n'en demeure pas moins que les réserves restent importantes, même si une partie de celles-ci pourraient être reclassées en fonds dédiés. La mission demande en conséquence la plus grande vigilance aux instances de la Fondation afin que, conformément aux appels à la générosité, l'argent des donateurs soit, dans la plus large mesure du possible, affecté aux dépenses, notamment opérationnelles, et non pas mis en réserve. Elle recommande également que l'information des donateurs sur le niveau comptable des fonds mis en réserve soit complété d'éléments sur les marges financières réelles de la Fondation (plus values significatives, legs en attente, etc.).

**Recommandation n°4 : Compléter les commentaires accompagnant le CER pour faire apparaître la structure, le montant et la valeur des actifs adossés aux réserves issues de la générosité du public.**

<sup>124</sup> Ces legs représentaient 7,1 M€ en 2011, 6,4 M€ en 2010 et en 2009, 7,7 M€ en 2008.

<sup>125</sup> La dotation et la réserve statutaire contribuent au fonds de roulement (E Lamy CS décembre 2010).

### 3.3.2 La part des aides et subventions versées aux bénéficiaires ou aux structures porteuses de projet doit être communiquée

#### 3.3.2.1 Des dépenses opérationnelles à détailler dans le CER

[438] Rompant avec une présentation globalisée, « *les missions sociales devront être libellées avec concision et clarté afin de correctement renseigner les donateurs* » (arrêté du 11 décembre 2008).

[439] Ce progrès de l'information fourni par le compte d'emploi des ressources ne constituera qu'un retour à la situation prévalant jusqu'en 2008 : le détail des missions sociales permettait alors de distinguer les dépenses opérationnelles (aides aux lépreux, aux enfants, au développement, à la réinsertion) des autres dépenses (actions d'information et subventions diverses).

#### 3.3.2.2 L'information à produire sur le montant des aides versées

[440] En l'état actuel, les commentaires qui accompagnent la diffusion aux donateurs du compte d'emploi des ressources fournissent le détail et le montant des missions sociales (qui devraient figurer dans le CER) ainsi que l'énumération des dépenses figurant parmi ces missions sociales.

[441] Pour les quatre missions d'aides, ces dépenses sont constituées des aides distribuées aux projets, des amortissements du dispensaire de Pobé, des subventions aux chercheurs mais également des charges des services de gestion et de contrôle de ces aides sur place et au siège ainsi que d'une quote-part de 5 % de frais généraux imputables aux quatre missions d'aide. Le chiffrage de la part de ces différentes dépenses imputées aux missions d'aides donne le résultat suivant :

Tableau 31 : Part des aides directes versées par la Fondation en 2011

Missions sociales de la Fondation (en K€)	10 667	100 %
<u>Missions d'aides :</u>	<u>8 929</u>	<u>83,7 %</u>
Programmes terrain :	7 900	74,1 %
<i>aides aux projets, subventions recherche et centre de Pobé</i>	<i>6 873</i>	<i>64,4 %</i>
<i>frais des représentations locales (santé et Liban)</i>	<i>821</i>	<i>7,7 %</i>
<i>autres frais (missions du siège, contrôle, formation)</i>	<i>206</i>	<i>1,9 %</i>
Frais de gestion des services projets du siège	634	5,9 %
Quote-part des frais généraux du siège	395	3,7 %
<u>Information sur les missions sociales</u>	<u>1 656</u>	<u>15,5 %</u>
<u>Subventions autres organismes</u>	<u>82</u>	<u>0,8 %</u>

Source : Compte d'emploi des ressources FRF 2011, comptes de gestion et comptes projets

[442] Ce résultat fournit un contre-point utile face aux difficultés liées à l'affectation de frais de structure dans les missions sociales ou à l'imputation large de frais de gestion aux missions d'aides dans une logique de coûts complets. Il fait ressortir une dépense d'aides directes aux projets qui représente les 2/3 des missions sociales et la moitié des emplois de la Fondation financés par la générosité publique. Encore convient-il de préciser que ces aides directes sont pour l'essentiel versées à des porteurs de projets qui devront à leur tour couvrir leurs propres frais de gestion.

- [443] Mentionner dans les commentaires au CER la part des aides directes participe de la bonne information des donateurs. En dépit des précautions de langage qui sont prises dans les bons de soutien, ceux-ci peuvent être amenés à considérer que leur don ne couvre que des dépenses directes (par exemple, « *votre don contribue à acheter des béquilles, prothèses, lunettes pour un lépreux guéri !* »). Ce complément d'information peut très bien s'accompagner d'un effort de pédagogie sur le caractère incontournable des frais de gestion qui grèvent les dépenses d'aides.
- [444] Mais cette mention de la part des aides directes permet également à la Fondation d'informer ses donateurs sur les efforts de rationalisation qu'elle réalise dans la gestion de ses aides aux porteurs de projets. Ainsi, en l'absence d'une telle mention, le plan stratégique de la Fondation qui passe par une fermeture progressive des représentations et une restructuration des services d'aides du siège, ne se traduirait toutes choses égales par ailleurs que par la baisse du montant global des missions d'aides affiché par la Fondation dans ses commentaires au CER.

**Recommandation n°5 :** Mentionner dans les commentaires accompagnant le CER la part des aides et subventions versées, afin de permettre aux donateurs de mesurer les frais de structure incorporés aux missions sociales.

### 3.3.3 Les donateurs doivent être informés des dépenses qui apparaissent discutables au regard du caractère non confessionnel affiché par la Fondation

#### 3.3.3.1 L'encadrement et la validation de ces dépenses par le conseil de surveillance

- [445] A l'occasion de son examen du budget des différents services d'aides, le conseil de surveillance dispose de la liste des projets d'aides et subventions à financer, avec leur montant, leur objet et leurs bénéficiaires. Cette liste précise est établie par les services puis validée par le directoire, sur la base notamment de l'examen formalisé de la compatibilité des projets avec l'objet social de la Fondation.
- [446] Les développements du rapport figurant en partie 1.3.4 indiquent que cette procédure ne permet pas d'assurer la pleine conformité à l'objet social reconnu d'utilité publique de toutes les actions financés par les donateurs.
- [447] Il revient au conseil de surveillance de fixer un cadre d'instruction des projets plus précis, éclairant les services sur les contours et limites des actions pouvant être financées par la Fondation. Ce cadre devra notamment intégrer la jurisprudence du conseil d'Etat et les positions du ministère de l'Intérieur sur la faculté de subventionner des partenaires religieux, dès lors que l'action de ceux-ci concourt à l'intérêt général et ne relève pas d'un simple intérêt culturel (formations théologiques, construction de séminaires, *etc.*).
- [448] Au-delà, il apparaît nécessaire que le conseil de surveillance se fasse présenter par le directoire, les quelques projets pouvant susciter de fortes interrogations au regard du cadre d'instruction ainsi fixé.

#### 3.3.3.2 L'information des donateurs sur le financement de projets litigieux

- [449] Si elles devaient continuer à être considérées comme conformes à l'objet social et à la reconnaissance d'utilité publique, les actions litigieuses de la Fondation devraient faire l'objet d'une information renforcée des donateurs.

[450] C'est évidemment le cas pour les financements les plus éloignés de l'image apolitique et non confessionnelle qui est diffusée aux donateurs (financement de la démarche de canonisation ; contribution au fonctionnement d'activités purement religieuses ; soutien à l'enseignement catholique hors contrat et à des associations de la mouvance traditionaliste).

[451] Mais ce peut être également le cas des actions de soutien aux communautés religieuses engagées en faveur de l'enfance en détresse ou du développement. Comme indiqué en partie 2.2.2.4, ces actions font l'objet d'appels ciblés (soutien aux religieux, aux chrétiens d'Orient) auprès de donateurs qui sont ainsi sollicités en pleine connaissance de cause. Il n'en demeure pas moins que, au-delà de ce cercle de contributeurs engagés, les autres donateurs de la Fondation ont une information réduite sur le choix de la Fondation de faire appel à des partenaires essentiellement catholiques et, au Liban, de consacrer la quasi-totalité de ses financements au soutien des institutions de la communauté maronite.

**Recommandation n°6 : Faire préciser par le conseil de surveillance la procédure d'examen des projets afin de mieux éclairer le directoire, les services instructeurs et le service du contrôle interne sur les limites de l'objet social ; Informer l'ensemble des donateurs sur le financement de projets discutables au regard du caractère non confessionnel de la Fondation.**

Docteur Pierre ABALLEA

Didier NOURY

Nicolas KANHONOU

Frédérique SIMON-DELAVELLE

## LISTE DES SIGLES UTILISES

AAFRF	Association des amis de la fondation Raoul Follereau
AFRF	Association des Fondations Raoul Follereau
AGR	Activité génératrice de revenu
CAC	Commissaire aux comptes
CDD	Contrat à durée déterminée
CEC	Commission d'évaluation et de contrôle
CER	Compte d'emploi des ressources
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
ETP	Equivalent temps plein
FCP	Fonds commun de placement
FRF	Fondation Raoul Follereau
FSL	Fondation du logement social
GIE	Groupement d'intérêt économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ILEP	Fédération internationale des associations contre la lèpre
IRCOM	Institut des relations publiques et de la communication
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
JML	Journée mondiale des lépreux
K€	Milliers d'euros
M€	Millions d'euros
ONG	Organisation non gouvernementale
PA	Prélèvement automatique
SCI	Société civile immobilière
UIARF	Union internationale des associations Raoul Follereau



## PIECE JOINTE

Liste des financements de projets Développement et Enfants  
dont la conformité à l'objet social est discutée par la mission IGAS

Mission	Pays	Numéro projet	Intitulé	Budget réalisé 2011
Enfants	France métropole	E509002	Institution l'Angélus	155 774 €
Dévelopmt.	Guinée	R131060	Construction - Kankan	26 480 €
Dévelopmt.	Soudan	R175010	Gd séminaire St Paul/Khartoum	20 000 €
Dévelopmt.	Bénin	R119130	Noviciat Lokossa	19 800 €
Dévelopmt.	Vietnam	R482031	Noviciat/HChMV	18 000 €
Dévelopmt.	Jordanie	R431000	Noviciat Srs St Joseph/Amman	15 000 €
Dévelopmt.	Mali	R152030	Formation/Bamako	14 000 €
Dévelopmt.	Guinée	R131020	Formation - Kankan	14 000 €
Dévelopmt.	Bénin	R119060	Séminaire Mgr Parisot/Tchanvedji	13 910 €
Dévelopmt.	Mali	D152090	N'tinimba - Kati - Porcherie	12 830 €
Dévelopmt.	Bénin	R119050	Séminaire Saint Joseph	12 040 €
Dévelopmt.	Bénin	R119230	Construction Kouarfa	11 440 €
Enfants	Divers	E803000	Formation	11 060 €
Dévelopmt.	Bénin	R119180	Noviciat Porto Novo	9 380 €
Dévelopmt.	Bénin	R119190	Noviciat Abomey Calavi	9 000 €
Dévelopmt.	Mali	R152050	AGR - Sœurs Kayes	8 900 €
Dévelopmt.	Bénin	R119200	Sœurs St Augustin Ouedo	8 020 €
Enfants	Côte d'Ivoire	E136000	Patronage St Charles	8 000 €
Dévelopmt.	Sénégal	R177000	Keur Mariama/Kaolack	7 915 €
Dévelopmt.	Bénin	R119220	Formation Canada	7 110 €
Dévelopmt.	Cameroun	R111050	Formation Srs St Joseph/Omvan	7 000 €
Dévelopmt.	Burkina Faso	R192140	Construction Raguitenga	6 860 €
Enfants	France métropole	E509000	Patronage C. Myionnet	6 100 €
Dévelopmt.	Bénin	R119110	Noviciat Padre Pio	5 400 €
Dévelopmt.	Tchad	R112010	Gd séminaire /N'Djaména	4 620 €
Dévelopmt.	Madagascar	R149120	Srs Providence/Analalava	4 500 €
Dévelopmt.	Cameroun	R111041	Srs de Jésus Serviteur/Yaoundé	3 800 €
Dévelopmt.	Mali	R152060	AGR - Sœurs Tominian	3 640 €
Dévelopmt.	Congo	R113030	Noviciat Srs St Joseph/Gamboma	3 000 €
Dévelopmt.	Bénin	R119000	Communauté OCPSP	2 730 €
Dévelopmt.	Madagascar	R149190	Srs Providence/Bealanana	2 550 €

Nota : Cette liste porte sur les financements Projets, et ne comporte pas l'ensemble des dossiers financés hors projets, cités dans le corps du rapport (IRCOM, SEAB, Association Education et solidarité, Participation à la SCI Beth Maryiam, Mouvement pour la canonisation et participation à la SCI Renaude Niel).



**REPONSE DE L'ORGANISME  
SUR LE RAPPORT DEFINITIF**



## Réponses détaillées à la synthèse du rapport définitif

### Sous le §4

[SOUS-TITRE] : « *L'organisation reste complexe et ne garantit pas complètement au donateur une utilisation conforme de ses dons* ».

La sévérité du titre ne correspond pas à la réalité du paragraphe et aux explications ci-après.

### §5 p3, §74 p19

1.

1.1. L'objet statutaire de la Fondation est : « *poursuivre l'œuvre à laquelle Raoul Follereau a consacré sa vie « contre la lèpre et toutes les lèpres* »

Dans les rapports d'activités il est rappelé :

Mission de la FRF : *bâtir un monde sans lèpre[s]. Conformément à son objet, la Fondation Raoul Follereau poursuit le combat de son fondateur contre la lèpre mais également contre ces autres lèpres, telles l'ignorance et la pauvreté qui, elles aussi condamnent leurs victimes à l'exclusion.*

*Aujourd'hui, la Fondation Raoul Follereau continue de porter cette espérance en diffusant et en mettant en œuvre le message de son fondateur, apportant ainsi sa pierre à la construction d'un monde plus juste et plus humain, un monde sans exclusion : un monde sans lèpres !*

Communiquer sur « la lèpre et toutes les lèpres », sur les actions entreprises pour les vaincre ainsi que diffuser le message de Raoul Follereau, est une des missions sociales de la Fondation.

Elle correspond à la volonté :

- **D'alerter et d'informer** sur la lèpre (et les mycobactéries), leurs conséquences humaines et sociales et sur ces autres lèpres que sont l'ignorance et la pauvreté, pour sensibiliser et mobiliser les scientifiques, le monde médical et ses organisations internationales, les responsables de la santé des pays concernés, mais aussi les acteurs de la vie publique et sociale, ainsi que le grand public..
- Par les actions réalisées, **de témoigner** qu'il n'y pas de fatalité à ces maux.
- Par l'exemple et le message donné par son fondateur, **d'éveiller les consciences** à la solidarité, **de susciter des liens de fraternité** entre tous, quels que soient la race, le milieu social ou la religion, **de faire partager** une vision de l'homme qui intègre toutes ses dimensions.

1.2. La « mission sociale », regroupant particulièrement ce dernier aspect a ainsi toujours existé, d'abord au sein de l'AFRF, puis de la FRF après la reprise de l'ensemble des activités par celle-ci en 2006. **Cette mission constitue l'essence même de la Fondation.** Les missions opérationnelles ne constituent qu'un moyen pour atteindre cet objectif : mettre fin aux exclusions et permettre aux victimes de retrouver leur pleine dignité. Par souci de clarté, la FRF l'a distingué, explicité et l'a fait ressortir des autres missions sociales lors de l'application du nouveau CER normalisé.

2. C'est la recherche de clarté qui a conduit la FRF à bien isoler, dans une SCI tout ce qui concerne la gestion des biens immobiliers de rapport, dans une SARL tout ce qui concerne l'achat et la distribution des médicaments, matériels médical et logistique. C'est le souci d'économie qui a conduit à chercher à mutualiser plutôt que doubler, des services qui peuvent être partagés, sans incidence fiscale, entre plusieurs structures, par l'intermédiaire de GIE. C'est d'ailleurs ce que préconise le rapport Hamon sur le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire, en recommandant justement l'utilisation de GIE par les organismes sans but lucratif.

La meilleure transparence reste bien, au contraire, d'isoler chaque catégorie de dépense comme le fait ainsi la Fondation.

### §6 p4, §106 p26

Les derniers statuts de la Fondation datent de 2006. Or, le Conseil d'Etat modifiant ses statuts-types régulièrement (2003, 2012), il paraît difficile de s'aligner systématiquement sur chaque nouvelle formule, d'ailleurs le Conseil d'Etat ne le demande pas. Enfin, le Conseil d'Etat a émis un avis favorable aux statuts actuellement en vigueur.

§7 p4 Le dispositif de contrôle interne est là pour garantir la maîtrise de l'activité et limiter les risques – mais sans jamais pouvoir garantir le zéro défaut. Il n'a surtout pas pour objet de définir les orientations stratégiques et politiques qui relèvent des choix du Conseil et du Directoire ; mais de veiller au respect des décisions et garantir la conformité d'affectation des fonds par rapport à ces choix. Ce qu'il fait parfaitement en l'espèce.

§12 p4 Il paraît difficile à un donateur recevant les publications de « Raoul Follereau Magazine » ou les mailings de la Fondation, de ne pas être conscient du fait qu'une partie de ses missions (mais pas un recours « quasi exclusif ») passent par des religieux qui sont souvent les seuls, ou presque, à agir sur le terrain dans ce domaine.

Quant aux cas de soutiens (marginaux ou ponctuels) soulignés par la Mission, la Fondation s'attachera comme recommandé, à renforcer sa communication afin de permettre aux donateurs de mieux juger de la pertinence de tels soutiens dans le cadre de l'activité de la Fondation..

§14 & suivants p5

En premier lieu, la Mission qualifie le CER de la Fondation comme « *fiable* », « *présentant une vision plus complète de l'activité, des ressources et emploi de l'ensemble Follereau* », « *accompagné de commentaires qui aident le donateur à comprendre l'utilisation des ressources collectées par la Fondation* ». On ne peut que s'en féliciter, tout en répondant aux remarques formulées ensuite.

§16 p5 La Mission qualifie le CER de document trop peu informatif au regard principalement des points suivants :

a) agrégation dans le CER des missions sociales. La Mission reconnaît en note 116 p 77 : « *A décharge de la Fondation, il convient de préciser qu'une application mécanique du modèle de CER proposé en annexe de l'arrêté de 2008, peut amener à conclure que la rubrique dévolue aux missions sociales doit fusionner et non réunir les différentes missions sociales* » et c'est la raison pour laquelle, la Fondation, a pris le soin de donner le détail de ses différentes missions sociales dans les commentaires accompagnant le CER.

b) non valorisation du bénévolat. Il n'est pas possible pour la Fondation d'estimer d'une manière fiable l'activité des bénévoles, c'est pourquoi une valorisation n'est pas fournie, et la raison en est donnée dans l'annexe, même s'il serait d'ailleurs plus flatteur pour la FRF de mettre en avant les actions de ses bénévoles.

§17 & § 18 p5

La « *sincérité insuffisante* » du CER résulterait « *d'interprétations erronées des dispositions réglementaires* » : cette affirmation est inexacte et incomplète. En effet, dans un contexte où la réglementation prête à interprétation et où **aucune autorité compétente en matière de réglementation comptable n'a tranché sur lesdites interprétations**, la FRF a suivi la pratique dominante de la place, à l'instar de nombreuses autres associations et fondations et comme d'ailleurs recommandé par plusieurs grands cabinets comptables. La Mission reconnaît d'ailleurs en note 109 p71, qu'au niveau de la rubrique « Autres produits » du modèle joint à l'arrêté de 2008, ceux-ci comportent la précision suivante : « *Autres produits, dont les produits financiers* ».

De surcroît, si les textes peuvent prêter à confusion, la Mission observera a contrario que l'intitulé de la rubrique sur laquelle porte le désaccord, à savoir « *Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice* », est explicite. Comment considérer que les produits financiers sont « *collectés auprès du public* » ? D'ailleurs, si l'arrêté du 11/12/2008 avait voulu considérer que la rubrique « Autres produits » n'intégrait que les seuls produits financiers de ces autres produits, le texte aurait auparavant précisé dans la définition des ressources collectées auprès du public, que celles-ci incluaient aussi les produits financiers de ces ressources.

Mais surtout, en publiant systématiquement son bilan consolidé, la Fondation informe en toute transparence les donateurs du montant de ses réserves.

Au regard des développements qui précèdent, la présentation du CER sur ce point est donc apparue acceptable en l'état de la réglementation comptable actuelle, ainsi que de la pratique de place.

Ce CER est d'ailleurs, comme l'exige la réglementation depuis 2009, certifié par le commissaire aux comptes. Si des directives légales ou réglementaires contraignaient la position de l'IGAS, la

Fondation s'y conformerait bien entendu immédiatement. En attendant, elle développera dans les commentaires du CER et du Bilan, sa communication sur l'emploi des produits financiers et le montant des réserves.

**§19 p5** Tout d'abord, une « mission sociale » n'a pas pour condition impérative de n'être composée que d'aides matérielles concrètes. Elle peut, et souvent impose, d'autres composantes immatérielles d'alerte, d'information, de plaidoyer ou de service.

Ensuite, une même charge par nature peut tout à fait avoir plusieurs destinations (c'est le propre de l'analytique) et donc se trouver à juste titre ventilée pour partie en frais de fonctionnement, pour partie en frais de collecte, ou pour partie en frais de missions sociales. Dans le cas présent, cette ventilation ne peut en aucun cas servir à conclure que des frais de fonctionnement ou de collecte se trouvent affectés en missions sociales.

Enfin la Fondation tient à rappeler que la mission sociale « Information sur les missions sociales et diffusion du message de Raoul Follereau » n'est en fait pas une simple composante de son objet mais sa finalité première, qui est dans la continuité de Raoul Follereau, de promouvoir d'abord la Charité (l'Amour du Prochain, c'est-à-dire la solidarité) ; et celle-ci se réalise concrètement par les quatre causes opérationnelles qu'elle soutient ou développe.

**§20 p5** En matière de soutien aux religieux, l'appel annuel auprès des donateurs en leur faveur paraît suffisamment explicite, sans être pour autant confessionnel.

Il ne s'agit en aucun cas de financer des œuvres contemplatives, mais des organisations dont les membres formés, c'est-à-dire les religieux concernés, ont justement pour vocation prioritaire d'être au service des exclus. Le fait de s'appuyer sur des partenaires religieux n'est pas en soi du prosélytisme, d'autant que les actions concernées accueillent tout public, sans aucune distinction ethnique, religieuse, ... (comme le reconnaît la Mission elle-même). Il s'agit seulement de financer des acteurs de projets.

**§21 p6** En ce qui concerne les subventions que la Mission considère, à tort selon la Fondation, comme « *sans lien avec l'activité* » de cette dernière, les montants relevés sur les années contrôlées (en excluant les simples placements financiers ou immobiliers) représentent moins de 0,5 % du budget de la Fondation et sont donc non significatifs en toute hypothèse.

D'autre part, certaines subventions citées étaient totalement ponctuelles et n'existent plus à ce jour. Enfin, dans ses recommandations, la Mission reconnaît que ces financements peuvent continuer sous la seule réserve d'une meilleure information à l'avenir (cf. § 451), ce que fera bien évidemment la Fondation.

## Réponses détaillées au rapport définitif

§60 p17 « *Les conventions sont peu nombreuses (convention sur la combinaison des comptes...)* ». Le « faible » nombre de conventions s'explique par le recours à des GIE pour lesquels les relations « contractuelles » résultent de l'application automatique des statuts et des règlements intérieurs auxquels les membres adhèrent, sans qu'il soit par conséquent besoin d'établir une convention.

§67 p18 L'activité hors cadre réglementaire est due à l'absence depuis mars 2013 du pharmacien intérimaire. Les démarches pour son remplacement sont en cours. L'appel à candidature est resté infructueux à ce jour en dépit de l'aide apportée par le Président de la section C de l'ONP qui a été informé de cette situation. Il lui a été par ailleurs exposé lors d'une rencontre sur site, en septembre 2013, la spécificité des missions de l'établissement.

§74 p19

1.

1.1. L'objet statutaire de la Fondation est : « *poursuivre l'œuvre à laquelle Raoul Follereau a consacré sa vie « contre la lèpre et toutes les lèpres* »

Dans les rapports d'activités il est rappelé :

Mission de la FRF : *bâtir un monde sans lèpre[s]. Conformément à son objet, la Fondation Raoul Follereau poursuit le combat de son fondateur contre la lèpre mais également contre ces autres lèpres, telles l'ignorance et la pauvreté qui, elles aussi condamnent leurs victimes à l'exclusion.*

*Aujourd'hui, la Fondation Raoul Follereau continue de porter cette espérance en diffusant et en mettant en œuvre le message de son fondateur, apportant ainsi sa pierre à la construction d'un monde plus juste et plus humain, un monde sans exclusion : un monde sans lèpres !*

Communiquer sur « la lèpre et toutes les lèpres », sur les actions entreprises pour les vaincre ainsi que diffuser le message de Raoul Follereau, est une des missions sociales de la Fondation.

Elle correspond à la volonté :

- **D'alerter et d'informer sur la lèpre** (et les mycobactéries), leurs conséquences humaines et sociales et sur ces autres lèpres que sont l'ignorance et la pauvreté, pour sensibiliser et mobiliser les scientifiques, le monde médical et ses organisations internationales, les responsables de la santé des pays concernés, mais aussi les acteurs de la vie publique et sociale, ainsi que le grand public..
- Par les actions réalisées, **de témoigner** qu'il n'y pas de fatalité à ces maux.
- Par l'exemple et le message donné par son fondateur, **d'éveiller les consciences** à la solidarité, **de susciter des liens de fraternité** entre tous, quel que soit la race, le milieu social ou la religion, **de faire partager** une vision de l'homme qui intègre toutes ses dimensions.

1.2. La « mission sociale », regroupant particulièrement ce dernier aspect a ainsi toujours existé, d'abord au sein de l'AFRF, puis de la FRF après la reprise de l'ensemble des activités par celle-ci en 2006. Cette mission constitue l'essence même de la Fondation. Les missions opérationnelles ne constituent qu'un moyen pour atteindre cet objectif : mettre fin aux exclusions et permettre aux victimes de retrouver leur pleine dignité. Par souci de clarté, la FRF l'a distingué, explicité et l'a fait ressortir des autres missions sociales lors de l'application du nouveau CER normalisé.

2. C'est la recherche de clarté qui a conduit la FRF à bien isoler, dans une SCI tout ce qui concerne la gestion des biens immobiliers de rapport, dans une SARL tout ce qui concerne l'achat et la distribution des médicaments, matériels médical et logistique. C'est le souci d'économie qui a conduit à chercher à mutualiser plutôt que doubler, des services qui peuvent être partagés, sans incidence fiscale, entre plusieurs structures, par l'intermédiaire de GIE. C'est d'ailleurs ce que préconise le rapport Hamon sur le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire, en recommandant justement l'utilisation de GIE par les organismes sans but lucratif.

La meilleure transparence reste bien, au contraire, d'isoler chaque catégorie de dépense comme le fait ainsi la Fondation.

## §106 & suivants p26

Les statuts actuels de la Fondation sont ceux modifiés et validés par le Conseil d'Etat et le ministère de l'Intérieur en 2006, sans remarque particulière sur le modèle type de 2003. D'ailleurs, comme rappelé justement dans la note 29 sur l'alinéa 114 du rapport : la composition du Conseil « *doit refléter les particularités propres à la fondation* », ce qui montre bien que le Conseil d'Etat prévoit d'adapter, selon les cas d'espèce, les statuts types.

Il est toutefois précisé que, en l'état actuel, le président du Directoire dispose d'une voix consultative et non délibérative, en conséquence, les membres de l'Etat ont 3 voix comme les membres fondateurs, ainsi que le recommandent les statuts de 2012. Sur ce point, si la Mission avait consulté les derniers statuts-type les plus récents proposés par le Conseil d'Etat (modèle du 13 mars 2012), elle aurait constaté que justement, ceux-ci prévoient explicitement la présence obligatoire des membres du Directoire, avec voix consultative, au Conseil de surveillance (article 4, avant-dernier alinéa). Le Conseil d'Etat avait donc parfaitement anticipé en acceptant cette disposition dans la Fondation. Dans ce cadre, l'indépendance du Conseil de surveillance est bien respectée.

Enfin, tous les membres du Conseil de surveillance sont prêts à témoigner d'une parfaite indépendance des membres de l'Association des Amis de la Fondation Raoul Follereau (AAFRF). Cette indépendance est confirmée notamment par les votes récents concernant la rémunération des membres du Directoire et par le refus d'une proposition présentée par le Directoire d'abriter une nouvelle fondation sous égide.

Les votes du Conseil de surveillance vont, en général, voire toujours, bien au-delà des 50% des voix que la Mission considère, à tort, comme captives.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'écrit la Mission, les membres fondateurs de l'AAFRF sont minoritaires au sein du Conseil d'administration de cette dernière par rapport aux membres élus ; étant à nouveau rappelé que les membres d'honneur n'ont qu'une voix consultative.

§121 p28 Le fonctionnement démocratique dans la Fondation existe. Les statuts sont appliqués et l'ensemble des mandats sont de 4 ans, y compris pour le Directoire.

Raoul Follereau a désigné devant notaire son successeur. Ce dernier est membre d'honneur avec voix consultative. Il a 88 ans et ne siège que très rarement au conseil, habitant en province.

Le président du Directoire a été régulièrement élu et ne procède donc pas d'une cooptation comme le reconnaît la Mission elle-même.

## §123, 124 p28-29

Des jeunes s'engagent ponctuellement pour des actions de la Fondation : quête, flash-mob, paquets cadeaux...

Le président du Directoire est fier que ses filles participent à ces actions de bénévolat auprès de la Délégation de Paris. La Mission aurait pu facilement vérifier ces affirmations auprès de la Délégation de Paris qu'elle a audité.

Des bénévoles ou des salariés accompagnent le président du Directoire lors de certaines missions. Concernant la mission Mali-Guinée, la délégation était composée de trois personnes.

La Fondation, pour des besoins ponctuels et comme peuvent le faire la plupart des entreprises, associations ou administrations, embauche des enfants de salariés. Ils sont rémunérés au Smic. La fille aînée du président du Directoire a travaillé un mois en septembre 2010 au service des comités : la Mission a reçu une attestation du responsable de ce service. En accord avec les membres du Directoire, il lui a été proposé de travailler bénévolement un mois en contrepartie d'un voyage en Afrique pour fidéliser son engagement et ces frais de séjour (8 jours) n'excèdent évidemment pas le montant du Smic. Cette mission était connue dans la Fondation, cette information étant mentionnée dans le rapport d'activité, rapport remis aux administrateurs et aux membres actifs de la Fondation, p 159.

Concernant la mission Liban, les frais de voyage et d'hôtel ont été pris en charge personnellement par le président du Directoire, comme le reconnaît la Mission elle-même. Cette information est donc totalement inutile.

### §129 & note 34 p29

La Mission semble minorer la certification qualité délivrée par le Bureau Veritas Certification, alors même qu'il s'agit d'une démarche volontaire dont la Mission, qui y consacre deux pages dans les annexes, reconnaît d'ailleurs elle-même le caractère remarquable (cf. Annexes page 51).

« Note 34 : l'association des fondations Raoul Follereau (AFRF) a appartenu de 1996 à 2001 au Comité de la charte. »

Le comité de la Charte n'est pas un organisme de certification mais de labellisation. Aussi en 2001, la Fondation a fait le choix de s'engager dans une démarche volontaire, structurante (la Mission dans les annexes la qualifie de « remarquable »), de certification qui, après 5 ans, aboutira en 2006 à une Certification du Bureau Veritas <sup>1</sup>. Cette certification s'inscrit dans un cadre réglementaire et engage juridiquement le certificateur, ce qui n'est pas le cas pour le Comité de la Charte. Cette Certification, objet d'un audit annuel mené par des professionnels indépendants qualifiés, a été renouvelée en 2012.

<sup>1</sup> Bureau Veritas Certification est le leader mondial de la certification, centré sur les domaines de la qualité, de la sécurité, de la protection de l'Environnement et de la responsabilité sociétale. Il délivre les certifications de système ISO et de services Quallisap et Veriselect.

§135 p30 La Fondation prend acte et intégrera aux ordres du jour du Conseil de surveillance, le plan et les rapports effectués au niveau du Directoire.

§137 p30 La certification délivrée par le Bureau Veritas porte sur le référentiel « organismes faisant appel à la générosité du public ». Par définition il ne peut s'appliquer à des entités commerciales ne faisant pas appel à la générosité du public. Une solution serait de revenir à une communication sur les comptes de la FRF seule, la cohérence serait sauve, mais la vision économique et patrimoniale de l'ensemble Follereau serait tronquée.

Sur la question du périmètre de contrôle, pour être complet et précis, chacune des entités du périmètre de combinaison fait l'objet d'un contrôle par un commissaire aux comptes (voire également par un contrôleur de gestion pour les GIE), alors que certaines n'en ont pas l'obligation. Les éventuelles anomalies relevées sont présentées lors d'une réunion de synthèse à laquelle participe le commissaire aux comptes de la FRF. Ce dernier a donc connaissance des éléments susceptibles d'impacter les comptes combinés qu'il certifie.

§144 p31 Pourquoi parler de l'année 2001, hors du champ d'intervention de la Mission. Ce rappel n'apporte rien et est totalement inutile.

§145 p32 Aucune preuve de malversation n'a pu être apportée et compte-tenu de la présomption d'innocence, ce rappel, qui n'apporte rien à l'audit de la Mission, paraît tendancieux.

§149 p32 La Fondation a pris acte de ces remarques et précise que certains des projets font déjà l'objet de dispositions particulières (Ex : projet à Manille) et qu'elle s'attache à intégrer la prise en compte de ces risques et de leur prévention dans une procédure générale concernant les projets à population vulnérable. Par ailleurs, le Conseil de surveillance a acté dans la séance du 09 octobre 2013 le principe de se porter partie civile dans le cas d'un procès civil en France.

§152 p33 La Fondation s'interroge fortement sur les raisons poussant la Mission à écrire et rappeler ces faits et ces différents détails qui, d'une part, n'apportent rien d'utile à la réflexion globale et au rapport et, d'autre part, ne relèvent pas du champ de compétence de l'IGAS qui est seulement « *de vérifier la conformité des dépenses engagées ... aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique* » (loi du 28 mai 1996, article 42 et décret du 23 septembre 1997, art. 4). En aucun cas la Mission ne peut être juge des stratégies et du fonctionnement interne de l'organisme.

Par ailleurs la plainte de la Fondation contre le blogueur est justifiée, non pas comme le laisse entendre la Mission, par ses attaques contre Raoul Follereau ou sur l'occultation ou non de son passé, mais pour diffamation contre la Fondation elle-même, ce qui n'est pas du tout de même nature et la même justification.

§153 p33 Il est surprenant que la Mission parle d'un risque d'image et en même temps reproche à la Fondation d'avoir saisi la justice plutôt que répondre au Blog. Outre que la Mission porte un jugement de valeur,

il paraissait difficile à la Fondation de répondre à un « corbeau » qui, un mois avant de lancer son Blog, avait écrit une pièce dithyrambique sur Raoul Follereau.

La démarche de canonisation de Raoul et Madeleine Follereau va à l'inverse d'une « occultation » du passé de Raoul Follereau, car au contraire, elle donnera lieu à une véritable étude historique, scrupuleuse et indépendante de sa vie, menée par de véritables historiens, et à un procès canonique à charge et à décharge. La Fondation ne peut donc pas être plus transparente justement, contrairement à ce que laisse entendre ce blogueur.

L'auteur du Blog n'offre aucune garantie morale propre à assurer seul un débat objectif : sa position vis-à-vis de la Fondation peut être qualifiée de « conflit d'intérêt » étant donné ses relations avec elle. Son désir initial (jusqu'à ce qu'il soit finalement découvert par la Fondation) de rester dans l'anonymat ne permettant pas de débat ouvert, son absence de compétence en tant qu'historien, le rôle déstabilisateur joué auprès des salariés de la Fondation par l'envoi de nombreux mails sans fondement, permettent de douter de l'objectivité de ses propos, où la recherche de la vérité semble éloignée.

Quant à « éluder » la question, il reste effectivement difficile de retracer la jeunesse de Raoul Follereau, et il n'existe de certitude que sur ses discours publiés. Cela étant, aucun des précédents ouvrages publiés sur Raoul Follereau (dont la thèse d'histoire de référence) n'avalise les thèses du blogueur.

La Fondation s'appuie sur l'œuvre de charité de Raoul Follereau encore reconnue récemment par Jean-Paul II et par Benoît XVI.

#### §171 & suivants p36

La Commission Scientifique et Médicale est un organe consultatif du Directoire. Elle a pour objet d'aider la Fondation à réaliser ses objectifs, spécifiquement en matière d'actions médicales.

Elle est obligatoirement consultée par le Directoire sur tous les sujets, sans exception, relevant de l'activité scientifique et médicale de la Fondation ; c'est-à-dire tous les programmes de recherche, de diagnostic, de prévention, de traitements et de réhabilitation physique dans tous les pays et dans toutes les circonstances, dans le respect absolu de l'éthique.

§184 p38 La Fondation a subventionné la SEAB en 2009 et 2010, en souhaitant pouvoir coordonner son réseau de bénévoles avec le sien. Cette tentative n'ayant pas eu le succès escompté, il a été mis fin à ce partenariat depuis 2011.

#### §185 & note 58 p39

Le développement du Patronage Myonnet a été entravé par l'impossibilité de s'implanter dans un quartier approprié qui aurait permis de toucher les populations souhaitées. Cette constatation partagée avec le partenaire, a ainsi conduit la Fondation à reconsidérer ce projet. A noter que ce projet ne représente qu'1,43% des budgets du département « Aide aux Enfants » des années citées.

§186 p39 La raison de cette participation dans la SCI Beth Mariam était notamment de pouvoir utiliser des locaux comme vitrine de la FRF, dans un lieu renommé et fréquenté par de nombreux bénévoles potentiels, et d'autre part de bénéficier gracieusement de salles pour les réunions régionales, ainsi que d'un local pour la délégation départementale. Ce qui a été effectivement le cas jusqu'en 2010.

§191 p40 Pour être objectif, la Mission aurait dû préciser que ce soutien est totalement ponctuel (année 2011) et surtout sur un seul fond dédié (c'est-à-dire des fonds versés précisément pour cette affectation à la Fondation), ne représentant qu'un pourcentage infime du budget de la Fondation. Aucune autre contribution ou appel n'a concerné cette cause. La formulation utilisée pourrait laisser croire à une cause soutenue régulièrement à l'insu de la volonté des donateurs, ce qui n'est évidemment pas le cas.

§192 p40 Les aides accordées par l'Association AES en 2012 concernaient :

- Pour 50%, des enfants qui sont en situation d'exclusion du système scolaire ordinaire et dont l'aide accordée conditionne la possibilité de prise en charge par des structures adaptées.
- Pour 30%, des enfants en situation sociale et affective difficile (éclatement de la famille, maltraitance) et dont la scolarité nécessite d'être adaptée.

§213 p45 Il convient de souligner ici le caractère théorique des recommandations de la Mission. La solution préconisée d'adjoindre une seconde personne en contrôle pour l'ouverture de chaque enveloppe n'est-elle pas totalement disproportionnée au regard des montants en jeu très peu significatifs (quelques centaines d'euros reçus en liquide par an dans des enveloppes) ?

§231, §232 p49

La Fondation ne comprend pas les chiffres indiqués. La Mission n'ayant pas souhaité redonner les documents à partir desquels elle avait travaillé, le service de contrôle interne a procédé à un contrôle exhaustif de la totalité des dossiers de l'année 2011 et conteste formellement ce montant soi-disant mal affecté des successions encaissées en 2011, ainsi que le chiffre de la note 82.

§262 p56 Un rescrit est ici totalement inutile dans la mesure où la doctrine de l'Administration fiscale est très claire (BOFiP/BOI-IR-RICI-250-30-20120912, §50) puisqu'elle précise que la condition de fourniture de soins à des personnes en difficulté, **à titre principal**, est présumée remplie si l'œuvre consacre **plus de 50 %** des sommes qui lui sont versées sous forme de dons affectés à cet objet. Il en est de même pour la fourniture gratuite de repas ou de logement. La Fondation respecte évidemment pleinement cette condition.

§284 p61 Il est faux d'écrire que la comptabilité ne permet pas de retracer la réalité de l'affectation des dons collectés aux projets. C'est le principe même des fonds dédiés que suit la Fondation et dont la Mission reconnaît elle-même quelques lignes plus loin (§287) que « *l'information fournie est exacte et sincère* ».

§288 p61 voir réponse au §5.

De plus il est inexact de dire que la « mission sociale » ne serait apparue dans le rapport d'activité qu'en 2011. Elle est parfaitement indiquée dans le rapport d'activité intégral soumis aux administrateurs et diffusé aux délégués et membres actifs ; elle figure dans le journal des comptes envoyé à tous les donateurs depuis 2009, et avec la liste des emplois qui la compose, depuis 2010.

§296 p63 A noter que les subventions directes aux porteurs de projets représentent en 2012, 6 210 K€ il n'y a donc que 957 K€ soit 6,5 % des charges totales, qui pourraient être reventilées par nature. En aucun cas ce compte ne comprend des charges liées au marketing ou au réseau de bénévoles.

§298 p63 Le terme employé « d'opacité » est ici manifestement abusif, voire diffamatoire, a fortiori dans la mesure où il ne s'agit que d'utiliser une faculté prévue au plan comptable général et alors même que la Mission reconnaît à plusieurs reprises, dans le même rapport, le caractère transparent des comptes et la rigueur des services comptables de la Fondation.

§351 & suivants p71

En premier lieu, la Mission qualifie le CER de la Fondation comme « *fiable* », « *présentant une vision plus complète de l'activité, des ressources et emploi de l'ensemble Follereau* », « *accompagné de commentaires qui aident le donateur à comprendre l'utilisation des ressources collectées par la Fondation* ». On ne peut que s'en féliciter, tout en répondant aux remarques formulées ensuite.

Dans un contexte où la réglementation prête à interprétation et où **aucune autorité compétente en matière de réglementation comptable n'a tranché sur lesdites interprétations**, la FRF a suivi la pratique dominante de la place, à l'instar de nombreuses autres associations et fondations et comme d'ailleurs recommandé par plusieurs grands cabinets comptables. La Mission reconnaît d'ailleurs en note 116 p 77 : « *A décharge de la Fondation, il convient de préciser qu'une application mécanique du modèle de CER proposé en annexe de l'arrêté de 2008, peut amener à conclure que la rubrique dévolue aux missions sociales doit fusionner et non réunir les différentes missions sociales* »

De surcroît, si les textes peuvent prêter à confusion, la Mission observera a contrario que l'intitulé de la rubrique sur laquelle porte le désaccord, à savoir « *Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice* », est explicite. Comment considérer que les produits financiers sont « **collectés** auprès du public » ? D'ailleurs, si l'arrêté du 11/12/2008 avait voulu considérer que la rubrique « Autres produits » n'intégrait que les seuls produits financiers de

ces autres produits, le texte aurait auparavant précisé dans la définition des ressources collectées auprès du public, que celles-ci incluaient aussi les produits financiers de ces ressources. Mais surtout, en publiant systématiquement son bilan consolidé, la Fondation informe en toute transparence les donateurs du montant de ses réserves.

Au regard des développements qui précèdent, la présentation du CER sur ce point est donc apparue acceptable en l'état de la réglementation comptable actuelle, ainsi que de la pratique de place. Si des directives légales ou réglementaires contraires confirmaient la position de l'IGAS, la Fondation s'y conformerait bien entendu immédiatement.

**§356 p72** Ce chapitre ne reflète en rien l'intention qui a amené la Fondation à constituer des réserves, ni l'utilisation qui en a été faite. La Mission en apporte d'ailleurs elle-même la justification § 361 ci-après en reconnaissant l'engagement dans la durée de la Fondation. Car l'urgence seule est permanente, étant donné les situations de précarité. Il apparaîtrait éminemment coupable au contraire de ne pas avoir constitué de réserves dans ce cas.

En aucun cas ces réserves n'ont été constituées ou utilisées comme une « cagnotte » qui permettrait d'agir en dehors de l'objet social de la Fondation. Ce que la Mission laisse entendre.

Et puisque la Mission va « au-delà des considérations juridiques », il convient alors d'aller « au-delà des schémas comptables » : le calcul de la Fondation sur la constitution des réserves a présenté un certain réconfort moral, car il démontrait justement qu'il n'était pas constitué au détriment de la volonté du donateur.

Par ailleurs, les remarques pertinentes sur l'évolution des donateurs et des ressources étaient prévisibles et justifiaient la constitution de réserves. La lutte contre l'exclusion n'étant pas achevée, leur existence sera utile et nécessaire pour permettre d'évoluer, afin de poursuivre l'engagement de la Fondation dans le futur, et au minimum de mener à leur terme les projets engagés même en cas de baisse significative des ressources.

**§357 p72** Au lieu d'écrire : « *La Fondation doit appliquer la réglementation* », il aurait paru plus juste d'écrire : « *La Fondation doit, selon l'IGAS, appliquer l'interprétation faite par l'IGAS, et par elle seule, des textes réglementaires* ».

**§359 p72** La formulation utilisée par la Mission : « *Les fonds dédiés de la Fondation ne couvrent donc que les affectations explicites des donateurs à des projets précis* » laisse effectivement supposer au lecteur une définition restrictive. Alors même qu'il ne semble pas contestable de se référer à une affectation « explicite », au contraire, et la notion de « *projets précis* » correspond à celle de « *projet défini* » prévu par la réglementation.

Par ailleurs et dans un souci de respect de la volonté du donateur, et quand bien même les causes ne répondent pas à la stricte définition des fonds dédiés, les dons affectés aux causes font toujours l'objet d'un suivi spécifique et d'une présentation dans l'annexe aux comptes annuels (alors même que la Mission paraît considérer par ailleurs que ce suivi n'est plus nécessaire).

### **§361 & suivants p73**

En quoi la conception par la Fondation des fonds dédiés serait-elle « restrictive » dès lors qu'elle correspond strictement à la définition de l'arrêté 8 avril 1999 qui fait état de « *ressources affectées [...] à des projets définis* » ?

### **§386 p77 & note 116**

Il doit être ici rappelé à la Mission que, en droit, la loi ou la réglementation n'est pas « interprétative » au gré des appréciations personnelles de contrôleurs extérieurs ou autres « conseillers ». Elle s'applique donc « mécaniquement ». Dès lors, comme la Mission le reconnaît elle-même dans sa note 114 p.77, l'application par la Fondation de l'arrêté de 2008 est donc parfaitement conforme et les commentaires des alinéas 384 et suivants du Rapport sont totalement subjectifs, infondés, et sèment un trouble non justifié dans l'esprit du lecteur.

**§417 & note 119** p83

La Fondation n'est pas dans une logique de coût complet. Pour répondre à l'exemple pris, la disparition de la mission d'aide au développement entraînerait automatiquement une baisse des frais généraux (communications téléphoniques à l'étranger, matériel informatique dédié, photocopies, fournitures de bureau, affranchissements, assurances, réception au siège pour séances de travail et de suivi des partenaires, réduction du nombre de jour d'audit de certification et des honoraires du commissaire aux comptes ...), dont le montant pour 2012, avec cette méthode, est chiffré à 49 300 €

**§419,420** p84

La Fondation est la première pénalisée par cette règle et ne demande pas mieux que de la voir modifier par les instances publiques. Elle notait dans ses commentaires de CER 2010 : *A noter que le montant de la vente et non la seule plus-value, est inscrite dans les ressources. La valeur de l'actif cédé doit donc être inscrite en charges en « frais de fonctionnement ». Cette obligation dénature le sens des « frais de fonctionnement » en l'augmentant arbitrairement de charges sans rapport avec du fonctionnement.*

**Réserve n°2** p85

La Mission aurait dû écrire : *« La Fondation Raoul Follereau s'est insuffisamment conformée à l'interprétation que fait l'IGAS, et elle seule, des dispositions réglementaires relatives au « compte emploi ressources, ... ».*

**[Titre 3.3.3]** p89 Ce titre est plus qu'ambigu et inacceptable. Voir remarques ci-avant sur §20 p5.

**§447** p89 Le mode d'intervention de la Fondation, « faire faire », oblige à réfléchir : « par qui ? ». En matière de programme de santé, c'est par des séminaires de formation auprès de médecins ou d'infirmiers. En matière de lutte contre l'exclusion, c'est par la formation de religieuses, non pas pour susciter des vocations et faire du prosélytisme, mais pour leur permettre de jouer leur rôle qui est de pouvoir soigner, enseigner, et secourir les plus pauvres, sans aucune distinction de religion (car les enfants dont elles s'occupent ou les mères sont généralement musulmans, animistes, ...).

Ces congrégations locales sont pauvres et, dans des pays souvent bouleversés politiquement, nous assurent de la permanence de leur présence auprès des plus démunis.

La Fondation ne peut pas considérer qu'en les aidant elle déroge à sa mission d'œuvrer pour les exclus.

Le raisonnement de la Mission reviendrait, de la même façon, à empêcher de financer des études médicales ou d'infirmières au motif que tous les médecins ou infirmières ainsi formés ne choisiront pas tous ensuite de soigner directement la lèpre ou des maladies équivalentes dans les pays concernés. (Voir également remarques sur §20 p5)

**§450** p90 A la lecture de ce rapport, il ne peut être relevé d'exemple, de la part de la Mission, qui illustrerait un « engagement politique » de la part de la Fondation ; et à aucun moment dans les comptes rendus des Conseils de surveillance l'allusion à un engagement quelconque. L'expression « *les financements les plus éloignés de l'image apolitique* » utilisée dans ce paragraphe apparaît donc totalement déplacée et sans objet.



Inspection générale  
des affaires sociales

Appel à la générosité publique :  
Contrôle du compte d'emploi des ressources  
de la Fondation Raoul Follereau

**ANNEXES AU  
RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Docteur Pierre ABALLEA  
Nicolas KANHONOU

Didier NOURY  
Frédérique SIMON-DELAVELLE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Avril 2014 -

RM2013-160P



## SOMMAIRE

ANNEXE N°1 PROJETS .....	5
ANNEXE 2 CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DE LA FONDATION RAOUL FOLLEREAU .....	39
ANNEXE 3 SUR LE RESEAU DES COMITES DEPARTEMENTAUX EN FRANCE.....	57
ANNEXE 4 L'ELABORATION DU COMPTE COMBINE D'EMPLOI DES RESSOURCES.....	73
ANNEXE N°5 : LA NON-LUCRATIVITE.....	87
REPONSE DE L'ORGANISME AUX ANNEXES DU RAPPORT DEFINITIF.....	89



# ANNEXE N°1 PROJETS

ANNEXE N°1 PROJETS .....	3
<b>1 PRESENTATION GENERALE DES MISSIONS SOCIALES DE LA FONDATION.....</b>	<b>6</b>
<b>2 PROJETS LEPRE ET SANTE .....</b>	<b>8</b>
2.1 Orientations et objectifs de la Fondation .....	8
2.2 Les progrès considérables dans la lutte contre l'endémie lépreuse .....	9
2.3 Dispositif d'accompagnement des projets lèpre et santé.....	10
2.3.1 Le service des comités et son réseau des représentants et conseillers locaux .....	10
2.3.2 La commission scientifique et médicale .....	12
2.3.3 La fédération internationale des associations contre la lèpre.....	13
2.4 Structure et évolution des programmes et projets de santé.....	15
2.4.1 Présentation générale des projets suivis par le service Lèpre et santé.....	15
2.4.2 Les programmes Lèpre et santé constituent la cause la mieux couverte par les ressources dédiées .....	17
2.4.3 Focus sur quelques programmes spécifiques .....	18
2.5 Discussion.....	20
2.5.1 Les projets santé sont conformes à l'objet social et globalement bien suivis.....	20
2.5.2 Les projets Lèpre et Buruli constituent un domaine d'excellence à la Fondation. . .	21
2.5.3 ...qui contraste avec son volet d'appui aux services de santé qui apparaît moins structuré....	21
<b>3 PROJETS DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>26</b>
3.1 Orientation et objectifs des projets.....	26
3.2 Présentation des projets du service de l'Aide au développement .....	28
3.2.1 Présentation générale.....	28
3.2.2 Le département et l'instruction des projets.....	28
3.2.3 Les principales thématiques .....	29
3.3 Discussion.....	31
3.3.1 L'activité juxtapose plusieurs composantes sans cohésion d'ensemble.....	31
3.3.2 La mission sociale développement est en grande partie constituée de projets « religieux » qui posent un problème plus fondamental de conformité à l'objet social. ....	31
<b>4 LE PROGRAMME ENFANCE EN DETRESSE : UN SECOND PILIER DE L'ACTION DE LA FONDATION AUX CONTOURS QUI RESTENT ENCORE A DEFINIR.....</b>	<b>32</b>
4.1 Orientation et objectifs des projets.....	32
4.2 Présentation générale des projets Enfants.....	33
4.3 Discussion.....	34
4.3.1 Une ligne directrice qui reste à définir, un suivi et une évaluation à mettre en place .....	34
4.3.2 Des risques inhérents à cette mission peu ou pas pris en compte par la Fondation .....	35
<b>5 LE PROGRAMME « REINSERTION EN MILIEU RURAL » : UNE ACTIVITE FINANCIEREMENT MARGINALE.....</b>	<b>36</b>
5.1 Orientation et objectifs du programme.....	36
5.2 Présentation générale des projets .....	36
5.3 Discussion.....	38
5.3.1 Les résultats en termes d'insertion sont bons.....	38
5.3.2 Le coût de fonctionnement de cette activité marginale pour la Fondation est élevé au regard des aides versées .....	38

## 1 PRESENTATION GENERALE DES MISSIONS SOCIALES DE LA FONDATION

- [1] L'article 1 des statuts de la Fondation définit son but comme étant « *la poursuite de l'œuvre à laquelle Raoul Follereau a consacré sa vie contre la lèpre et toutes les lèpres* ». Si la lutte contre la lèpre est un but précis, la « lutte contre toutes les lèpres » dessine un champ d'action potentiel très large. Cette expression est explicitée dans la communication de la Fondation vis-à-vis des donateurs : il s'agit de lutter contre l'exclusion sociale produite essentiellement par la maladie, l'ignorance et la pauvreté<sup>1</sup>.
- [2] L'activité opérationnelle de la Fondation repose sur quatre grandes missions sociales ou causes qui déclinent les buts de la Fondation. La simplification des structures opérationnelles réalisée au début des années 2000, fait reposer le suivi de chacune des missions sociales sur un service propre : le service d'aide aux lépreux et programmes de santé, le service d'aide aux enfants en détresse, le service d'aide à la réinsertion en milieu rural et le service d'aide au développement.
- [3] La cinquième mission sociale « information sur les missions sociales et diffusion du message du fondateur » ne recouvre pas de réalité opérationnelle aussi identifiable : pas de service dédié, pas de projets, pas de procédures opérationnelles développées dans le contrôle interne. La nature même des objectifs poursuivis par le réseau des comités en France entre activité de diffusion du message du fondateur et activité de prospection et collecte est sujette à discussion (*cf. annexe réseaux*). Pour ces raisons, la cinquième mission sociale n'est pas développée plus avant dans cette annexe consacrée aux projets financés par la Fondation et identifiables comme tels.

Tableau 1 : Evolution des montants des 5 missions sociales 2007-2012

en K€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Aide aux lépreux et programmes de santé	6 352	6 075	6 034	5 769	5 672	5 744	- 10 %
%	<b>62,1%</b>	58,2%	57,5%	55,0%	53,1%	<b>54,3%</b>	
Aide aux enfants en détresse	908	1 050	1 237	1 358	1 820	1 773	+ 95%
%	<b>8,9%</b>	10,1%	11,8%	12,9%	17,0%	<b>16,8%</b>	
Aide au développement	1 033	1 087	1 107	1 115	1 166	1 178	+ 14%
%	<b>10,1%</b>	10,4%	10,5%	10,6%	10,9%	<b>11,1%</b>	
Aide à la réinsertion par l'emploi en France	225	250	252	260	281	289	+ 28%
%	<b>2,2%</b>	2,4%	2,4%	2,5%	2,6%	<b>2,7%</b>	
Information sur MS & diffusion message RF	1 695	1 926	1 791	1 881	1 656	1 530	- 10%
%	<b>16,6%</b>	18,4%	17,1%	17,9%	15,5%	<b>14,5%</b>	
Subventions diverses	22	53	81	111	82	62	
<b>Total missions sociales</b>	<b>10 236</b>	<b>10 442</b>	<b>10 502</b>	<b>10 493</b>	<b>10 677</b>	<b>10 576</b>	+ 3,3%

Source : CER combinés et comptes de gestion Traitement IGAS

<sup>1</sup> Par exemple : Journal Lèpre n°399, janvier 2010, éditorial du président du directoire, page 9 : « les autres lèpres, redoutables facteurs d'exclusion sont la pauvreté, l'ignorance, l'insécurité », appel aux dons ISF 2010 : « la Fondation combat la lèpre et toutes les lèpres en soutenant des projets visant à soigner, éduquer, former, réinsérer, pour accompagner les exclus sur le chemin de leur autonomie » ; Journal Raoul Follereau Magazine, n°419, mai 2012, page 3 : « Organisme caritatif privé, reconnue d'utilité publique, la Fondation Raoul Follereau poursuit la voie tracée par son fondateur en luttant contre l'exclusion, qu'elle soit causée par la lèpre, la pauvreté ou l'ignorance. ».

- [4] Stabilisées un peu au-dessus de 10 M€ entre 2007 et 2012, les missions sociales se caractérisent par une érosion des actions de lutte contre la lèpre et des programmes de santé qui ne représentent qu'un peu plus de la moitié de l'activité de la Fondation et baissent de 10% en valeur entre 2006 et 2012.
- [5] Les autres actions de la Fondation connaissent une progression, notamment l'aide aux enfants en détresse dont les financements ont doublé sur cette période et constituent désormais la 2<sup>ème</sup> activité de la Fondation (17 % des missions sociales). L'aide au développement représente 11 % des emplois alors que la réinsertion en France reste une activité marginale en dépit de sa progression de 30 % sur la période.
- [6] Ayant constitué jusqu'en 2010, la seconde mission de la Fondation, l'information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau occupe entre 14 et 18 % des missions sociales selon les années.
- [7] Les actions de la Fondation sont réalisées pour les ¾ à l'étranger et concernent trois des cinq missions de la Fondation Follereau :
- l'aide au développement est réalisée intégralement à l'étranger ;
  - l'aide aux lépreux et les programmes de santé réalisés à 93 % à l'étranger ; les quelques actions "santé" réalisées en France concernent principalement les projets de recherche ;
  - l'aide aux enfants en détresse (85 % à l'étranger) ; les actions réalisées en France concernent des projets d'appui à des patronages et à des établissements d'enseignement ;
- [8] La Fondation intervient dans 36 pays en 2011 : Afrique sub-saharienne (27 Etats ex colonies françaises-sauf Centrafrique-, belge et portugais ; Soudan, Ouganda et Tanzanie), Asie (Chine, Inde, Vietnam, Cambodge et Philippines), Europe (France, Lituanie, Russie), Amérique (Haïti).
- [9] Les actions purement françaises de la Fondation sont le fait de l'aide à la réinsertion par l'emploi en France et surtout de l'information et de la diffusion du message de Raoul Follereau.

Tableau 2 : Nombre de pays et de projets appuyés par la Fondation en 2011

Mission sociale	Montant	Nombre de pays	Nombre de projets
<b>Lèpre et Santé</b>	5,6 M€	25	210
<b>Enfance et éducation</b>	1,8 M€	21	52
<b>Développement et formation</b>	1,1 M€	18	80
<b>Réinsertion par l'emploi en milieu rural</b>	0,3 M€	1 (France)	41
<b>Total</b>	<b>8,8 M€</b>	<b>36</b>	<b>383</b>

Source : Fondation/ Synthèse donnée Rapport annuel 2011

- [10] L'action de la Fondation recouvre d'abord un rôle de financeur de projets porté par des partenaires. L'essentiel des actions est ainsi « directement » réalisé en France ou à l'étranger. Mais cette réalisation qualifiée de « directe » recouvre largement le versement de subventions à des autorités locales civiles ou à des partenaires religieux.
- [11] Les trois principes d'action figurant dans les rapports annuels sont les suivants :
- *"Privilégier les actions en profondeur, qui assurent des effets curatifs et durables, en s'attaquant aux causes des maux, en acceptant de s'engager dans la durée, en apportant des réponses pérennes, adaptées aux besoins et aux réalités du terrain, et conformes à l'enseignement social de l'Eglise ;*

- « *aider à faire* », appuyer et développer les compétences et les structures locales, si besoin les susciter, sans se substituer à elles : programmes nationaux, en collaboration avec les ministères locaux ; partenaires privés, souvent religieux, choisis pour leur intégrité, leur compétence et leur engagement à long terme
- *rechercher l'efficacité en coordonnant ses actions contre la lèpre avec les deux organisations internationales dont la Fondation est membre fondateur (ILEP, et UIARF) et en inscrivant toutes les actions dans une démarche qualité et un processus d'amélioration continue, selon l'intransigeance prônée par Raoul Follereau.*"

[12] Les dons ne bénéficient donc pas directement aux bénéficiaires mais transitent par des porteurs de projets qui doivent également faire face à des frais généraux (ministères locaux, partenaires privés).

[13] Cette annexe a pour objectif de décrire les grandes orientations et objectifs des quatre services opérationnels, leur organisation générale et les projets portés. Une discussion est conduite pour chaque service détaillant ses forces et faiblesses avant une discussion générale portant sur l'ensemble des activités opérationnelles de la Fondation.

## 2 PROJETS LÈPRE ET SANTE

### 2.1 Orientations et objectifs de la Fondation

[14] Les programmes de lutte contre la lèpre constituent le cœur historique des missions sociales, et son identité principale aux yeux du grand public. A ces projets se sont ajoutés les programmes de lutte contre l'ulcère de Buruli et des projets d'appui aux structures de santé plus polyvalents ; l'ensemble représente la principale mission sociale de la Fondation en montants financés et en nombre de projets.

[15] Les objectifs fixés au service Lèpre et santé, détaillés dans les orientations stratégiques de la Fondation, sont les suivants<sup>2</sup> :

- *" Lutter contre la lèpre et les autres mycobactérioses (ulcère de Buruli, tuberculose), par un appui logistique et financier aux programmes nationaux des pays concernés ; la formation des équipes médicales ; la sensibilisation des populations.*
- *Réadapter physiquement et socialement les malades guéris, par le développement de programmes de prévention des incapacités et réadaptation physique ; par le soutien aux projets de réinsertion sociale menés par l'Union Internationale des Associations Raoul Follereau.*
- *Améliorer les conditions sanitaires des populations les plus démunies, par l'aide à des structures de santé répondant à une vocation de service public.*
- *Appuyer la recherche, par le financement de projets visant, par une meilleure connaissance des mycobactéries, à améliorer la prévention et à simplifier les traitements."*

[16] Ces grandes orientations ont été déclinées pour partie dans des stratégies d'action à moyen et long termes, dont la définition et la révision reposent sur les travaux de l'organisation mondiale de la santé (OMS) et des groupes spécialisés sur la problématique de la lèpre, notamment ceux de l'association internationale de associations de lutte contre la lèpre<sup>3</sup> (ILEP en anglais) dont la Fondation est l'un des membres fondateurs. Les questions de stratégie sont également portées au sein de la Fondation par sa commission médicale dont c'est l'un des objets.

<sup>2</sup> Procédure ORIENTATION STRATÉGIQUE ET PRINCIPES D'ACTION GOUV 2 (4)02-12

<sup>3</sup> International Federation of Anti-Leprosy Associations (ILEP) <http://www.ilep.org.uk/home/>

- [17] S'agissant de la lèpre, les projets de la Fondation s'insèrent dans la mise en œuvre de la stratégie 2011-2015 de l'OMS visant à réduire la charge mondiale de la lèpre. La Fondation appuie les programmes nationaux de lutte contre la lèpre qui se concentrent désormais davantage sur les populations mal desservies et les zones inaccessibles afin d'améliorer l'accès aux soins. L'ILEP relève que la redéfinition de la stratégie est l'un des sujets majeurs pour ses membres. Les programmes doivent viser à réduire la transmission et la stigmatisation, à renforcer la prise en charge et à prévenir les invalidités ; l'ILEP entend également établir les priorités de recherche. Elle souligne qu'une des évolutions majeures est la nécessité de maintenir la lèpre à l'agenda international, alors même que la situation est considérée comme sous contrôle dans une majorité de pays<sup>4</sup>.
- [18] S'agissant de la tuberculose et plus récemment de l'ulcère du Buruli, la Fondation inscrit également ses actions dans le cadre des recommandations internationales. Pour l'ulcère de Buruli, la Fondation s'est associée très tôt à la reconnaissance et à la mise en place de programme de lutte dans les pays concernés par cette pathologie émergente. Dès 2004 au Bénin avec l'évolution du centre de Pobé (*cf. infra*) puis au Congo et plus récemment en Côte d'Ivoire, la Fondation a été amenée à développer centre de soins et de recherche. Une part importante de ses projets de recherche a également été consacrée à ce thème, témoignant d'une forte réactivité sur ce sujet.
- [19] En ce qui concerne les projets de financements visant à "améliorer la santé des populations les plus défavorisées par l'aide à des structures de santé répondant à une vocation de service public", il n'existe pas de document stratégique équivalent à ceux mentionnés pour les maladies à mycobactérie auquel la Fondation se référerait pour guider ses choix en matière d'appui aux centres de soins de premier recours (dispensaires, centre de santé avec maternité) et de second recours (centres hospitaliers).

## 2.2 Les progrès considérables dans la lutte contre l'endémie lépreuse

- [20] Au début des années 1980, les autorités internationales ont bâti une stratégie visant à l'élimination de la lèpre pour la fin des années 2000. La stratégie reposait sur un engagement fort de la communauté internationale et des autorités sanitaires nationales. Elle a permis la mise à disposition progressive et gratuite pour les patients d'un traitement qui associe trois antibiotiques<sup>5</sup> durant six à douze mois, dit polychimiothérapie (PCT)<sup>6</sup>. Par ailleurs la stratégie de lutte auparavant verticale (un service national avec ses réseaux territoriaux propres), a été intégrée progressivement au sein des services de santé de base. Enfin, des dispositifs de référence ont été développés associant prise en charge des complications, surveillance épidémiologique, formation et supervision.
- [21] L'endémie lépreuse est considérée comme éliminée par l'OMS en tant que problème de santé publique national pour tous les pays détectant annuellement moins d'un cas pour 10 000 habitants. Cent cinq pays ont déclaré des cas de lèpre en 2011, mais cinq seulement ont encore un taux de détection supérieur au seuil OMS : le Brésil (1.7), l'Inde (1.03), le Népal (1.04) Le Sri Lanka (1.03) et le Sud Soudan (1.8)<sup>7</sup>. Le nombre de nouveaux cas identifiés est passé dans le monde de 500 000 en 1985 à 219 075 en 2011.

---

<sup>4</sup> Lorsque moins de 1 cas détecté sur 10 000 habitants/an

<sup>5</sup> La dapsonne, traitement historique de la lèpre depuis 1943, associé à la rifampicine, par ailleurs antituberculeux de référence, et la Clofazimine.

<sup>6</sup> Ce traitement est fourni par l'OMS depuis 1995 avec l'appui de fondations nationales et privées (Fondation SASAKAWA ; Fondation NOVARTIS)

<sup>7</sup> ILEP Annual report 2011-2012. Table 5. Keys indicators for countries reporting more than 1000 new cases

- [22] La charge mondiale de la morbidité liée à la lèpre a considérablement décru, de plus de 90 % depuis le début des années 1980. Les pays déclarant le plus de nouveaux cas sont l'Inde (127 000), le Brésil (33 955) et l'Indonésie (20 000). Dans les pays de la zone Follereau<sup>8</sup>, Madagascar qui a détecté 1 577 nouveaux cas en 2011 a le taux de détection le plus élevé avec 0.74 pour 10 000 habitants. Inférieur au seuil OMS, ce pays est également passé dans la liste des pays où la lèpre est considérée comme éliminée au niveau national.
- [23] Les efforts n'ont pas permis d'atteindre l'objectif d'élimination fixé à l'an 2000 et qui reste donc d'actualité. Il existe des signes importants de désengagement de la communauté internationale et des autorités nationales, compte tenu des résultats déjà atteints avec une baisse des ressources et des programmes de recherche alloués. L'expertise en matière de lèpre se réduit avec la disparition des cas et le départ des experts ayant consacré leur carrière à ce sujet.
- [24] La stratégie de lutte contre la lèpre reste toujours orientée vers une politique intégrant la détection, et le traitement par les services de santé de base, en mettant l'accent sur les régions peu ou mal desservies, notamment celles où persistent des foyers endémiques<sup>9</sup>. La détection et le traitement préventif des personnes en contact avec les cas détectés constituent un nouvel axe d'action. Enfin, et toujours, les programmes doivent être accompagnés de programmes spécifiques visant à la prévention secondaire et tertiaire des invalidités pour les cas détectés trop tardivement<sup>10</sup> et/ou pour les patients guéris mais présentant des invalidités. Ces derniers programmes doivent être complétés par des programmes sociaux d'accès à l'emploi et de lutte contre la stigmatisation.

## 2.3 Dispositif d'accompagnement des projets lèpre et santé

### 2.3.1 Le service Lèpre et santé et son réseau des représentants et conseillers locaux

- [25] Le dispositif de gestion et d'appui à la mise en œuvre de cette mission apparaît comme le plus étoffé et outillé. Il repose principalement sur le service Lèpre et santé et sur un réseau de représentants ou de gestionnaires administratifs dans les pays et d'experts médicaux. Par ailleurs afin de guider sa politique médicale, la Fondation mobilise une commission médicale et s'appuie sur l'expertise d'une fédération internationale réunissant les principales ONG œuvrant dans la lutte contre la lèpre (ILEP). Enfin, et pour mémoire, le dispositif "santé" de la Fondation, comme tous les services d'aide thématiques, est suivi par le service du contrôle interne et par les auditeurs externes (cf. annexe sur le contrôle).
- [26] Les moyens humains globalement consacrés au programme lèpre et santé sont :
- La responsable du service Lèpre et Santé et une assistante basées au siège de la Fondation ;
  - Deux conseillers médicaux : à Madagascar et au Bénin ;
  - Le médecin-directrice du centre hospitalier de Pobé au Bénin et du personnel local (34). Cet établissement de santé en gestion en direct est atypique et fait l'objet d'un développement ci-dessous
  - Quatre représentations gestionnaires des programmes santé couvrent : le Tchad, le Congo, le Burkina ; Madagascar et le Vietnam ; le Mali et la Guinée ; la Côte d'Ivoire et le Bénin. Chaque représentation dispose d'un représentant et d'une équipe d'assistants de droit local. S'y ajoutent des agents administratifs au Vietnam, au Niger et en Mauritanie (contrats locaux).

<sup>8</sup> Il s'agit ici des pays dans lesquels la Fondation assure la fonction de coordinateur national ILEP. cf. *infra* 2.2.3

<sup>9</sup> OMS Enhanced global strategy for further reducing the disease burden due to leprosy (Plan période : 2011-2015). WHO 2009

<sup>10</sup> Le taux de détection des nouveaux cas présentant un grade 2 d'invalidité constitue un des indicateurs clefs du programme avec le taux de détection chez les enfants, qui témoigne d'une contamination précoce

- [27] Les pays non couverts par un représentant sont suivis directement par le siège (y compris pour Pobé) qui assume alors la responsabilité de l'ensemble de la gestion des projets (sélection, suivi, enregistrement des justificatifs, contrôle comptable...). Par ailleurs, le service du siège suit également en direct certains projets de formation, ainsi que tous les projets de recherche validés par la commission médicale.

Tableau 3 : Evolution de la répartition projets suivis par le siège selon les secteurs d'interventions en santé 2009-2012

Nombre de projets <sup>11</sup>	2009	2010	2011	2012
Projets Formation	8	6	5	6
Projets Recherche	7	7	7	8
Projets Terrain <sup>12</sup>	13	17	19	41 <sup>13</sup>
Projets ILEP (pm)	20	20	19	12
Projets suivis par le siège	48	50	50	67
<b>Total projets santé</b>	216	208	193	186
<b>% projets suivis par le siège</b>	22 %	24 %	26 %	36 %

Source : Fondation, service Lèpre et santé et rapports d'audit interne du service 2010-2012.

- [28] Les données disponibles sur le nombre de projets sont variables selon les sources et doivent être considérées comme des ordres de grandeur. Certains projets peuvent concerner plusieurs sous-projets répartis sur le territoire (ex. des projets financés pour les associations locales Raoul Follereau, cf. *infra*), certains projets ne sont pas inclus (les représentations de la Fondation). Toutefois, la tendance générale est bien un mouvement de réduction du nombre général de projets et une montée en charge des projets suivis directement par le siège.
- [29] Les décisions opérationnelles, notamment le choix des projets, sont prises par le service en concertation avec les représentants et validés par le directoire via sa commission budgétaire. La responsable du service n'est par contre pas compétente pour les questions touchant aux ressources humaines intervenant dans son périmètre (rémunération, recrutements, licenciements). De même, la gestion des projets et subventions aux associations nationales Raoul Follereau est réalisée par l'assistante du service santé mais pour le compte du président de l'UIARF, par ailleurs président du directoire de la Fondation. Le budget du service Lèpre et santé « propre » est de 261 K€<sup>14</sup> ; il a suivi 5,4 M€ de projets santé en 2012.
- [30] Les représentants sont spécialisés sur les projets lèpre et santé. Cette mission est le fruit de l'histoire de la Fondation puisqu'ils sont issus de l'intégration des missions de l'association Raoul Follereau, spécialisée sur la lèpre, au sein de la Fondation. Le représentant visite les projets au minimum une fois tous les deux ans, en réalité, sauf à Madagascar pour des raisons opérationnelles, les visites sont au moins annuelles. Les représentants font des comptes rendus informels de leurs visites (mail) et des rapports d'activité mensuels. Ils ne reçoivent pas de directives du service lèpre pour cadrer ces visites. Les représentants sont également chargés de recueillir les pièces nécessaires aux versements et de les contrôler.
- [31] Tous les programmes lèpres nationaux dont la Fondation assure la coordination dans le cadre de l'ILEP doivent être suivis au moins une fois par an par ses experts médicaux. Il s'agit d'un appui technique et médical aux coordinateurs nationaux (tenue des registres, organisation du dépistage, des diagnostics...). L'objectif est d'améliorer l'efficacité et le professionnalisme des structures soutenues.

<sup>11</sup> Hors projets des représentations Fondation sur le terrain

<sup>12</sup> Projets des partenaires dans les différents pays, dont les projets sur fonds dédiés

<sup>13</sup> Montée en charge du nombre de projets suivis en direct sur Cameroun, Mauritanie et Niger notamment

<sup>14</sup> Budget prévisionnel 2012 lié à la fermeture des représentations

- [32] Le nombre de représentations est passé de 6 en 2009 à 4 en 2012. La Fondation souhaite continuer à réduire progressivement le nombre de ses représentations afin, notamment, de réduire ses coûts de fonctionnement. Ceci imposerait de renforcer les effectifs du siège et de modifier (et peut-être renforcer) le dispositif des conseillers médicaux. Ce projet est en cours et le rôle du conseiller à Madagascar a été redéfini en ce sens début 2013.
- [33] Le service Lèpre et santé s'appuie pour conduire ses actions sur deux dispositifs : l'un interne, la commission scientifique et médicale, l'autre externe, l'ILEP, qu'il convient de détailler à ce stade.

### 2.3.2 La commission scientifique et médicale

- [34] La commission scientifique et médicale existe depuis 1974 et a été maintenue dans les différentes organisations qui se sont succédé jusqu'à présent. Elle a pour mission d'étudier les problèmes médicaux posés et d'orienter la stratégie de leur prise en charge par la Fondation. Son rôle et son fonctionnement ont été établis et validés depuis 2006 par l'ancien conseil d'administration de la Fondation et repris dans une fiche de procédure spécifique<sup>15</sup>.
- [35] La commission scientifique et médicale est un organe consultatif auprès du directoire. Son secrétariat est appuyé par le service Lèpre et Santé qui en est membre à titre consultatif. Elle est composée de huit membres, tous scientifiques de référence dans le domaine des maladies infectieuses et émergentes, qui sont nommés par le conseil de surveillance pour une période de 4 ans. Tous ses membres sont bénévoles. Le président y siège avec voix consultative au conseil de surveillance, comme tous les autres présidents des commissions spécialisées de la Fondation<sup>16</sup>.
- [36] La fiche de procédure prévoit qu'au cours de ses réunions, « *la commission notamment* :
- *étudie et donne son avis sur tous les projets de recherche ;*
  - *formule ses recommandations sur les orientations stratégiques des programmes de santé (lèpre, Buruli, tuberculose,...) ;*
  - *initie et organise des évaluations médicales concernant ces programmes ;*
  - *étudie, à la demande du directoire, tout sujet d'ordre médical ou scientifique utile à la mission de la Fondation.*
- Par ailleurs, elle confie à son secrétaire sa gestion administrative ; elle lui délègue la mission de participer au suivi des activités durant l'exercice et de siéger, en son nom, aux réunions du comité budgétaire chargé de passer en revue l'ensemble des projets du département Aide aux lépreux et programmes de santé ».*
- [37] La commission s'est réunie onze fois de 2009 à 2012 et a produit chaque année un rapport d'activité, annexé au rapport d'activité de la Fondation. Son président a participé à la moitié des conseils de surveillance qui se sont tenus sur la période (9/17).
- [38] S'agissant des liens avec la Fondation on relève que le président du directoire ainsi que la responsable du service Lèpre et Santé ont participé à toutes les réunions de la commission scientifique. Inversement, le secrétaire de cette commission a participé jusqu'en 2010 aux réunions du comité budgétaire, instance du directoire, qui arbitre les financements projet par projet.

<sup>15</sup> Procédure GOUV 15 (2)11-06

<sup>16</sup> Les autres présidents des commissions spécialisées : financière, d'orientation et d'évaluation siègent avec voix consultative au conseil de surveillance

- [39] La commission s'est saisie principalement de deux sujets : les projets de recherche et les orientations des projets Buruli et Lèpre, qui ont représenté ses principaux points d'ordre du jour. S'agissant des projets de recherche, elle a mandaté pour chaque projet un rapporteur pour expertiser et remettre un avis rédigé sur l'intérêt pour la Fondation mais n'a structuré qu'en 2012 ses grilles d'analyse. La commission budgétaire du directoire a suivi systématiquement les avis produits.
- [40] S'agissant des projets relatifs à la lutte contre les mycobactéries (Lèpre et Buruli, principalement) elle a suivi les évolutions de ces épidémies et les problématiques de recherche. La place du centre de Pobé et sa dimension de centre de recherche ont été particulièrement suivis et analysés, dont à plusieurs reprises en présence de son médecin de Pobé spécialement invitée.
- [41] La commission n'a pas formulé en tant que tel de document général d'orientation sur les stratégies de santé, hormis sur le Buruli. Les réflexions en la matière apparaissent beaucoup plus portées par les deux médecins conseillers médicaux de la Fondation. L'un d'entre eux a participé régulièrement aux travaux de la commission en tant que membre invité. Il est également membre du conseil scientifique de l'ILEP et apparaît comme la personne ressource de la Fondation sur les sujets de stratégie d'intervention en matière de Lèpre.
- [42] Alors que l'évaluation des stratégies d'action sur le Buruli a été régulièrement discutée, il n'apparaît pas que la commission ait débattu d'évaluation des programmes Lèpre financés par la Fondation.
- [43] Enfin et surtout, la commission ne s'est jamais saisie des autres programmes de santé et notamment de ceux relatifs aux interventions en matière de soins de premier et second recours. N'ayant pas développé d'analyse synthétique des projets de santé et de leurs évolutions, elle ne joue pas son rôle d'orientation pour ces programmes. Ne participant pas aux comités budgétaires, elle ne peut pas peser sur les arbitrages. On relève que le directoire ne l'a jamais sollicitée sur ce secteur d'activité santé et que sa composition, centrée sur des compétences recherche très spécialisées en pathologies infectieuses, ne facilite probablement pas cet investissement sur les questions d'organisation des systèmes de santé de base.

### 2.3.3 La fédération internationale des associations contre la lèpre

- [44] La Fondation a porté en 1965 la création d'une structure de coordination internationale des principales ONG intervenant en matière de lèpre : la Fédération Internationale des Associations contre la Lèpre. Cette fédération est communément désignée dans tous les documents par son acronyme anglais : l'ILEP. Elle est enregistrée comme association caritative en Angleterre et au Pays de Galles. Son secrétariat composé de 5 personnes est basé à Londres.
- [45] L'ILEP réunit en 2013, treize des principales ONG qui interviennent en soutien aux programmes nationaux de lutte contre la lèpre. Ces ONG ont financé en 2012 pour 43 M€ de projets dans 64 pays. La Fondation a financé 6,5 % de ce montant, dans 24 pays<sup>17</sup>.
- [46] Il n'existe pas de document consolidant pays par pays, et donc à l'échelle mondiale, l'ensemble des financements contribuant à la lutte contre la lèpre. D'après l'ILEP, les plus gros contributeurs sont probablement les gouvernements (comme au Brésil ou en Inde, pays les plus touchés). Le secrétariat de l'ILEP tient à jour tous les financements de ses membres, mais d'autres ONG que les membres de l'ILEP interviennent<sup>18</sup> ainsi que des fondations, dont celles adossées à des laboratoires pharmaceutiques<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup>Budget 2012 ILEP. Avril 2013

<sup>18</sup> On relève que la seconde ONG connue en France pour son intervention en matière de lèpre, l'Ordre de Malte, a été membre puis a quitté l'ILEP en 2011

<sup>19</sup> Notamment la Fondation japonaise (Nippon Foundation), qui finance la Fondation SASAKAWA, principal contributeur en matière d'achat de médicaments avant que la Fondation NOVARTIS ne prenne le relais et les fournisse à l'OMS.

- [47] Les objectifs qui ont présidé à la création de l'ILEP reposent principalement sur la prévention des risques de chevauchement voire de duplication des interventions des ONG membres dans les pays concernés. Ce principe de coopération se traduit notamment par la désignation parmi les membres de l'ILEP d'un coordonateur pour un pays donné : le membre désigné est alors l'interlocuteur principal pour les pouvoirs publics locaux et notamment son programme national de lutte contre la lèpre. La Fondation Raoul Follereau est à ce titre désignée comme coordonateur pour les 11 pays suivants : Benin, Burkina, Congo (RPC), Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad. Au Vietnam, elle assure la coordination du volet réinsertion socio-économique. Cette répartition, repose pour beaucoup sur la langue de l'ex-puissance coloniale et les réseaux des partenaires historiques de la Fondation : les pays de la "zone Follereau" sont concentrés dans les deux ex-fédérations d'Afrique équatoriale et occidentale françaises. Le principe de fonctionnement de l'ILEP conduit la Fondation à recevoir des financements d'un autre membre souhaitant financer un projet dans un pays dont elle est coordonateur. De même la Fondation finance des projets via les autres ONG. Ces financements croisés représentent environ 150 à 200 K€ par an entre 2008 et 2012. Ils sont globalement équilibrés en montants reçus et versés par la Fondation qui en tient un suivi et une comptabilité spécifique. On relève enfin que la coordination ne concerne que pas ou peu la collecte, ou un certain degré de compétition peut exister entre membres et *a fortiori* avec d'autres ONG anciens membres, comme l'ordre de Malte<sup>20</sup>.
- [48] L'ILEP permet également de partager l'expertise et de nourrir les groupes de travail internationaux révisant périodiquement les stratégies d'action, notamment sous l'égide de l'OMS. L'ILEP a arrêté une stratégie pour 2011-2015<sup>21</sup>. Un des enjeux majeurs est d'animer le plaidoyer pour maintenir la lèpre à l'agenda international et/ou intégrer les actions dans des initiatives plus larges comme celle dite des « maladies tropicales négligées » ou celle visant à réduire les invalidités en s'appuyant sur les communautés (CBR)<sup>22</sup>
- [49] Enfin les membres de l'ILEP ont également développé des recommandations pour les programmes de recherche en matière de lèpre<sup>23</sup>. Sur ce dernier point, l'ILEP a estimé les besoins de la recherche à environ 8 M€ pour ces prochaines années.
- [50] Il n'existe pas de chiffrage équivalent des besoins pour l'ensemble des actions qui permettraient d'atteindre un monde sans lèpre et ceci pourrait être une piste de travail afin de parfaire les arguments de plaidoyer nécessaire à la relance d'un engagement international.
- [51] Le financement de l'ILEP repose uniquement sur les contributions forfaitaires de ses membres, fraction de leurs contributions opérationnelles dans les pays, dont l'ILEP assure la compilation. La Fondation verse une subvention de 30 000 € par an (soit environ 1 % des 2,5 M€ de financements de projets consacrés à la lèpre qu'elle a déclaré en 2012<sup>24</sup>). Le soutien de la Fondation et sa participation au sein de l'ILEP sont restés constants depuis la création.
- [52] Les membres de l'ILEP sont confrontés à une baisse de la générosité du public. Par ailleurs, l'ILEP, qui a réaffirmé son engagement sur le seul thème de la lèpre, est impactée comme ses membres par la baisse de l'intérêt du public et des organisations internationales sur ce sujet. En 2010, l'association anglaise membre de l'ILEP, LEPRa, a demandé 300 000 livres aux autres associations afin d'éviter une faillite<sup>25</sup> et LEPRa s'est retirée du Brésil<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Principalement sur les collectes de la Journée mondiale des lépreux

<sup>21</sup> ILEP Strategy 2011-2015. Working together for a world without leprosy.

<sup>22</sup> community-based rehabilitation (CBR)

<sup>23</sup> SMITH, WCS. A Research Strategy to Develop New Tools to Prevent Leprosy, Improve Patient Care and Reduce the Consequences of Leprosy. Five Year Leprosy Research Strategy. ILEP; October 2011.

<sup>24</sup> Le cout des représentations et du service Lèpre et Santé du siège n'est pas déclaré en projets à l'ILEP et est donc sorti du calcul forfaitaire

<sup>25</sup> PV du Conseil de surveillance 15 décembre 2010

<sup>26</sup> La Fondation lui a accordé une avance de 55K€ à LEPRa pour la participation à un projet en Inde en 2011 et 2012.

## 2.4 Structure et évolution des programmes et projets de santé

### 2.4.1 Présentation générale des projets suivis par le service Lèpre et santé

- [53] A une exception près, le centre médical de Pobé au Bénin qui est géré en direct par la Fondation, la Fondation applique sa politique du "aider à faire" en finançant les programmes de partenaires nationaux dans les pays où sévit l'endémie lépreuse, principalement en Afrique. Quelques projets concernent la lutte contre la tuberculose. Cet appui aux partenaires gouvernementaux sur les programmes lèpre et tuberculose s'est étendu depuis 2004 à un nouveau programme de lutte contre une troisième mycobactérie, provoquant l'ulcère de Buruli. Hors lutte contre ces maladies infectieuses spécifiques, la Fondation finance un nombre important de projets de santé de toute nature, principalement dans le domaine des soins de premier recours : dispensaires et maternités.
- [54] Le budget opérationnel du secteur Lèpre et santé représente aujourd'hui environ 5 M€ par an, soit 20 M€ sur la période. Il était en 1992, de près de 10 M€
- [55] Ce budget qui est le premier budget opérationnel en montants financés, est stable sur 2009-2012. Le tableau suivant détaille l'évolution des différents secteurs d'intervention en santé et leur poids cumulé sur les 4 ans.

Tableau 4 : Evolution des grands secteurs d'intervention des projets santé financés par la Fondation entre 2009 et 2012 (hors frais de siège), en M€.

Année	Lèpre	Tuberculose	Buruli	Santé	UIARF et divers	Formation	Représentations	Total
2009	2,16	0,25	0,82	0,60	0,32	0,06	0,94	5,15
2010	1,90	0,25	0,80	0,82	0,30	0,09	0,94	5,11
2011	2,01	0,24	0,94	0,80	0,27	0,09	0,78	5,13
2012	2,05	0,22	1,10	0,73	0,23	0,07	0,81	5,21
2009-2012	8,13	0,95	3,67	2,96	1,12	0,31	3,47	20,60
%	39%	5%	18%	14%	5%	1%	17%	100%

Source : Fondation/ service d'Aide Lèpre et Santé

- [56] La lutte contre la lèpre représente toujours le premier secteur de financement (39% sur la période), devant la lutte contre l'ulcère de Buruli (18 %). Le financement des représentations de la Fondation sur le terrain dont le coût est imputé aux projets et est le troisième poste de dépense (17 %), devant les projets d'appui aux soins de premier recours (14 %). Cette répartition a commencé à se modifier avec la réduction du nombre de représentations : le financement de ce poste est passé de 943 000 € en 2009 à 807 000 € en 2012.
- [57] L'intégration dans les missions sociales des financements sur projet destinés aux représentations de terrain chargés d'instruire et suivre leur mise en œuvre par ses partenaires conduit à réduire le poids des financements opérationnels qui servent directement aux populations visées. Mais d'autres financements sur projets sont également dans cette situation : outre les représentations, il s'agit du financement de la recherche, de la formation, et des missions d'appui et de suivi. La mission s'est interrogée sur la part des financements opérationnels santé qui *in fine* arrive directement aux populations via les projets de "première ligne" versus les financements allant aux projets de seconde ligne.

- [58] Tous les projets santé bénéficient d'un identifiant unique qui distingue les projets de terrain (affectés sur un pays) des projets sectoriels dédiés à la recherche, à la formation et aux missions d'appui. Par ailleurs, le financement des représentations, affecté à un pays donné, peut être aisément isolé. Une analyse des projets de première et seconde ligne a été conduite sur les financements attribués en 2011.

Tableau 5 : Répartition des financements des projets santé entre première et seconde ligne en 2011

Répartition	Montants en 2011	Part
Première ligne (terrain)	3 779 202 €	74 %
Seconde ligne (appui, gestion)	1 352 095 €	26 %
<b>Total général</b>	<b>5 131 297 €</b>	<b>100 %</b>

Source : Fondation / budgets réalisés Lèpre et santé, traitement IGAS

- [59] En 2011 74 % des financements opérationnels Santé sont allés aux projets de terrain. Ceci doit être compris comme une estimation haute. En effet, la Fondation finance des partenaires qui peuvent eux-mêmes financer des échelons intermédiaires pour conduire leurs actions. C'est ainsi le cas s'agissant des projets d'appui aux associations nationales Raoul Follereau, qui reposent sur des structures d'animation nationale, voire régionales ou infrarégionales. De même, le financement des projets nationaux de lutte contre la lèpre conduit *de facto* à financer le fonctionnement d'un ou plusieurs échelons territoriaux.
- [60] Ces financements en cascade, nécessaires pour la conduite des actions, sont peu visibles pour les donateurs. Il n'est en tous cas pas possible de déduire directement du CER, quand bien même on a auparavant isolé les frais de gestion de la Fondation, et notamment de son siège, que tous les financements "projets" attribués à cette mission sociale vont directement aux bénéficiaires affichés : les lépreux ou plus largement les populations nécessitant des soins.
- [61] Les services d'aide de la Fondation sont découpés en quatre domaines correspondant aux quatre missions sociales affichées. Il peut exister une part de recoupement entre les contenus des projets gérés indépendamment par chacun des services :
- Si la majorité des projets santé, sont gérés par le service santé certains projets peuvent lui échapper. C'est notamment le cas de projet d'appui à la prise en charge hospitalière des grands brûlés au Liban et géré par le service Développement qui suit tous les projets Liban dont les éventuels projets santé. Ce peut être également le cas pour certaines composantes sanitaires des projets Enfants.
  - Inversement, certaines des activités des partenaires santé de la Fondation suivies par le service, relèveraient en théorie d'autres secteurs, notamment du secteur Développement : comme le forage de puits ou le financement de microcrédits pour le développement d'activités génératrices de revenus (AGR) chez d'anciens lépreux et leurs familles.
- [62] Ces découpages sont le fruit de l'histoire de la Fondation et de l'agrégation de secteurs d'activité dont les portefeuilles projets sont restés disjoints.
- [63] Le choix des partenaires et leur évolution se fait par contiguïté. La Fondation privilégie à juste titre la fiabilité de ses partenaires comme l'un des critères majeurs de financement des projets proposés. L'apport de nouveaux projets se fait également par contiguïté : un partenaire connu proposant un nouveau projet au représentant local ou plus rarement, directement au siège de la Fondation. Il n'existe pas d'appel à projet que ce soit pour les projets terrain ou sectoriels, notamment les projets de recherche.

- [64] Par ailleurs, la Fondation privilégie les engagements dans la durée et sa fidélité est soulignée par ses partenaires. Il n'existe pas de données sur la durée de vie moyenne des projets, mais hors projets d'investissement, elle pourrait atteindre plus de 40 ans pour certains projets historiques. Il conviendrait d'ailleurs de mesurer également la durée d'accompagnement d'un partenaire, quel que soit le projet financé, certains partenaires étant financés au long cours sur différents projets successifs.
- [65] En raison d'un budget global stable, engagé au long cours sur un nombre réduit de partenaires, le taux de renouvellement des projets en est mécaniquement faible : 4 à 5 entrées et sorties par an sur environ 200 projets en cours.

Tableau 6 : Evolution du nombre de projets Lèpre et santé entre 2009 et 2012  
(hors représentations)

Nombre de	2009	2010	2011	2012
<b>Projets</b>	228	200	195	194
<b>Pays</b>	28	27	25	25

Source : Fondation/service d'aide Lèpre et santé/ liste des projets santé

#### 2.4.2 Les programmes Lèpre et santé constituent la cause la mieux couverte par les ressources dédiées

- [66] Après une mauvaise année 2010, le produit de l'appel à la générosité sur ce thème est en légère amélioration en 2011. Hors succession (20 % des produits en 2011, 13 % en 2010), les produits de la générosité sont quasiment stables. Cette cause est de loin la mieux couverte par des ressources affectées, ce qui doit être rapproché de l'image forte de la Lèpre et de la forte crédibilité de la Fondation sur ce sujet dans le public.

Tableau 7 : Evolution du compte de résultat Lèpre et santé

Lèpre Santé	2009	2010	2011	2012
produits générosité :	5 740	4 152	4 564	4 792
<i>en % de la générosité</i>	42,4%	30,8%	38,8%	38,0%
collectes	1 064	960	951	873
fonds dédiés	1	19	24	22
dons manuels	3 616	2 618	2 665	2 620
successions	1 058	555	924	1 276
autres produits	260	264	294	219
<i>dont participations</i>	242	228	272	192
total produits exploitation	6 000	4 416	4 858	5 011
total charges exploitation	6 671	6 366	6 344	6 394
<b>Résultat courant non financier</b>	-671	-1 950	-1 486	- 1 383
total produits	6 000	4 416	4 875	5 029
total charges	6 674	6 377	6 346	6 395
<b>Excédent ou déficit</b>	-674	-1 961	-1 471	- 1 366
<i>en % des charges</i>	-10%	-31%	-23%	-21%

Source : Fondation/comptes de résultat par causes

### 2.4.3 Focus sur quelques programmes spécifiques

[67] Certains projets occupent une place particulière dans le dispositif de financement de part leur émergence récente et/ou leur poids financier et nécessitent d'être détaillés.

#### 2.4.3.1 Le centre médical de Pobé

[68] Ce projet est atypique. Il s'agit du seul projet de centre médical géré directement par la Fondation qui assure le fonctionnement de ce centre médico-chirurgical complet de 58 lits avec des activités de soins, de dépistage et de recherche. Il représente 10 % des charges des projets santé et 5 % des missions sociales. Son activité d'hospitalisation a cru de 35 % entre 2005 et 2012 passant de 12 000 à 18 500 journées d'hospitalisation par an.

[69] Le centre médico-chirurgical emploie 34 salariés, dont un, la directrice, sur contrat d'expatriée. Outre les charges de personnels, la Fondation finance la totalité des charges de fonctionnement du centre dont l'approvisionnement en médicaments, via sa filiale Follereau logistique.

[70] La fonction recherche du centre a pris une importance croissante et constitue un des points majeurs de sa reconnaissance nationale et internationale. Cette recherche est orientée principalement sur des essais thérapeutiques pour la prise en charge du Buruli<sup>27</sup>, une étude sur la prédisposition génétique 2010-2012 avec l'INSERM<sup>28</sup> et sur les questions de résistance à la polychimiothérapie anti-lèpre.

Tableau 8 : Evolution des financements du projet POBE de 2009 à 2012

	2009	2010	2011	2012	2009-2012
<b>Centre de POBE (CDTUB)</b>	379 786 €	359 143 €	439 055 €	462 079 €	
<b>+ amortissement construction</b>	*	30 237 €	81 174 €	81 174 €	
<b>Total</b>	379 786 €	389 380 €	520 229 €	543 253 €	
<b>croissance</b>		+ 3 %	+ 34 %	+ 4 %	+ 40 %

Source : Fondation, traitement IGAS

[71] Le centre de Pobé qui initialement travaillait majoritairement sur l'ulcère de Buruli, réalise plus de la moitié de son activité sur la prise en charge d'autres pathologies notamment les ulcères chroniques. Cette évolution a fait l'objet de plusieurs discussions au comité scientifique<sup>29</sup>. La convention avec l'Etat béninois doit être revue et différentes options sont étudiées relatives à :

- son activité (le centre pourrait faire reconnaître un rôle de référence au Bénin dans la prise en charge des plaies chroniques) ;
- son mode de financement (la prise en charge des malades du Buruli est entièrement financée par la Fondation, mais le recouvrement des coûts pourrait être développé pour les autres pathologies), l'Etat Béninois serait sollicité soit pour apporter des subventions, soit en apport de personnel ;
- son statut : le centre pourrait être intégré dans la pyramide sanitaire béninoise avec un statut d'établissement privé spécialisé, dont la Fondation garderait le contrôle.

<sup>27</sup> Etude avec l'OMS débutée en 2011. Multicentrique Bénin, Ghana et Côte d'ivoire. Test AB orale/ vs injectable

<sup>28</sup> In RA 2011 En juin 2010, 2 chercheurs de l'INSERM (Drs Alexandre Alcais et Quentin Vincent) et le Dr Laurent Marsollier sont venus expliquer leur idée de lancer une enquête sur « Identification des facteurs génétiques de l'hôte prédisposant à l'infection par Mycobacterium ulcerans ».

<sup>29</sup> COMED 28 mars 2013" Evolution du CDTLUB de Pobé

### 2.4.3.2 Les premiers projets en montant en 2012

[72] Les dix premiers projets représentent 20 % des financements totaux.

Tableau 9 : Les dix premiers projets santé en 2012 (hors POBE)

Code ILEP	Intitulé	Thème d'intervention	Pays	Réalisé 2012
1499809	*** PNLAT Assistance technique	Lèpre et tuberculose	Madagascar	142 079 €
1129001	*** PNL Tchad	Lèpre	Tchad	133 473 €
1199304	*** CDTUB Lalo	Buruli	Bénin	123 180 €
1369306	***Unité UB Divo	Buruli	Côte d'Ivoire	120 000 €
1499001	*** PNL Madagascar	Lèpre	Madagascar	119 506 €
1119241	***CSI Touboro OSL	Santé premier recours	Cameroun	84 500 €
1119235	*** Fondation Ad Lucem	Santé premier et second recours	Cameroun	77 552 €
7200005	*** Pitié Salpê / Danis	Recherche	-	74 000 €
1489203	*** Religieuses soignantes	Santé premier et second recours	Mauritanie	73 175 €

Source : Fondation, Traitement IGAS

[73] Les deux projets à Madagascar concernent la lutte contre la lèpre : salaire du médecin conseiller technique et financement du programme national dans un pays où la Fondation assure la fonction de coordonateur ILEP. Ce pays figure parmi ceux ayant le plus fort taux de nouveaux cas détectés dans l'ensemble des pays où la Fondation assure ce rôle.

### 2.4.3.3 Les projets de recherche

[74] La commission scientifique et médicale placée auprès du directoire de la Fondation, évalue et émet un avis au directoire sur les projets de recherche qui lui sont soumis. La Fondation finance chaque année 7 à 8 projets pour un montant de 400 à 500 000 € soit entre 8 et 10 % des financements du secteur Lèpre et Santé.

Tableau 10 : Budgets recherches attribués de 2009 à 2012 par la Fondation

	2009	2010	2011	2012
<b>Montants en €</b>	402 800 €	399 601 €	408 760 €	477 949 €
<b>Nombre de projets</b>	7	7	7	8

Source : Fondation, budgets réalisés

[75] Il n'existe pas de procédure d'appel à projet, ni de document de cadrage. Avec environ 50 % des financements accordés, la problématique de l'ulcère de Buruli est prépondérante.

#### 2.4.3.4 Les associations de l'UIARF et les activités des associations africaines

- [76] Cette union regroupe neuf associations Follereau "du Nord" et neuf associations nationales africaines<sup>30</sup>. Les ressources de 30 000 € en 2012 et 54 000 € en 2011, proviennent des membres, principalement d'une subvention de la Fondation (20 000 € en 2012, 45 000 € en 2011). Les emplois assurent le fonctionnement du secrétariat, la réalisation du matériel JML et l'aide au fonctionnement des associations du Sud.
- [77] La Fondation finance également le fonctionnement et les projets des associations africaines. Le budget alloué a baissé de 40 % entre 2009 et 2012. Il est de 230 000 € en 2012 dont 47 000 € apportés par les autres associations du Nord. Les associations du Sud portent les actions de plaidoyer auprès de leurs gouvernements et autorités sanitaires pour maintenir une mobilisation suffisante au regard de l'endémie locale ; cette activité se concrétise notamment avec l'organisation et la participation à la JML dans leur pays. Elles peuvent également développer l'action sociale (aides diverses) pour les malades et leurs familles. Enfin et plus récemment depuis une dizaine d'années, elles sont encouragées à développer des actions d'appui économique (petits commerce et services) visant à procurer des revenus aux anciens malades et à leurs familles. Ces actions générant des ressources (AGR) sont également développées auprès d'un public plus large dans le cadre des programmes de développement.
- [78] La gestion et le suivi de l'UIARF et de ses projets reposent sur son secrétariat assuré par une salariée de la Fondation mise à disposition de l'union. La mission a pu constater dans les neuf dossiers des associations nationales financées par l'UIARF la qualité du suivi et de l'accompagnement réalisé (JML en début d'année, puis aide sociale et projet en second ou troisième trimestre). Le secrétariat de l'UIARF suit l'ensemble des flux d'instruction techniques, lettres d'engagements, virements comptables et rendus-comptes. Les accords de financement ne sont globalement pas explicités mais on comprend que les demandes sont d'autant plus satisfaites que la crédibilité de l'association est jugée bonne (Burkina<sup>31</sup>, Mauritanie, Tchad et Mali ont reçu 78% des ressources en 2011).
- [79] Il est difficile de disposer de documents d'évaluation des projets financés et encore plus rares sont les projets avec évaluation économique : on relève que pour les AGR, qui sont en principe des actions d'initiation d'un fonds qui doivent servir de constitution de capital pour d'autres actions, on ne mesure pas l'effet d'entraînement sauf au Mali et au Niger. On relèvera une seule évaluation d'implantation du programme (population couverte) au Burkina : 9 % des anciens malades recensés en 2009 ont été concernés par une action AGR en 2012, mais il n'y a pas d'évaluation d'impact de ces actions.

## 2.5 Discussion

### 2.5.1 Les projets santé sont conformes à l'objet social et globalement bien suivis

- [80] Le déclin important de la lutte contre la lèpre depuis 1990 s'est accompagné du recul des ressources internationales et associatives qui éloigne la possibilité d'atteindre un monde sans lèpre fixée initialement à l'an 2000. Cette baisse est également observée dans les financements de la Fondation qui a beaucoup investi pendant la période sur le l'ulcère de Buruli.
- [81] A l'exception du financement de la recherche sur le paludisme (*cf. infra*), les projets santé financés par la Fondation apparaissent en conformité avec l'objet social de la Fondation.

<sup>30</sup> Mali, Côte d'Ivoire, Congo (RPC), Niger, Mauritanie, Tchad, Cameroun, Burkina, Bénin.

<sup>31</sup> Le président de l'Association burkinabé Raoul Follereau est membre du directoire de l'UIARF

- [82] Ces projets apparaissent bien suivis tant par les représentants locaux que par les services du siège. La direction est très présente sur les projets santé à travers les journées JML organisées par les associations locales et les autorités nationales. Le système de contrôle et d'audit interne intervient également tant sur les services du siège (un audit/an) que sur les projets de terrain, notamment les représentations et le projet du centre Pobé (un audit/an), compte tenu de son importance financière et de sa gestion directe par la Fondation. Seule faiblesse en matière de suivi sur place : les services du siège n'ont réalisé qu'une seule mission sur place en 2010. On relèvera enfin que le réseau de représentations, historiquement dédié au secteur santé, est jugé trop coûteux par la direction et est appelé à évoluer.

### 2.5.2 Les projets Lèpre et Buruli constituent un domaine d'excellence à la Fondation

- [83] La Fondation dispose d'une expertise interne et d'une information fiable sur les principales évolutions et avancées en matière de maladies à mycobactéries<sup>32</sup>. Elle produit pour chacun de ses rapports annuels un bilan des principales évolutions et avancées en matière de maladies à mycobactéries. La Fondation dispose également de données sur la prévention et la prise en charge des invalidités liées à la lèpre, ainsi que sur la réhabilitation sociale des anciens malades. Cette veille scientifique s'appuie sur son réseau de consultants médicaux, sur la compilation des publications scientifiques internationales ainsi que sur les travaux conduits par l'ILEP et au sein de sa commission scientifique et médicale (*cf. infra*). La définition et la mise en œuvre des projets sont particulièrement bien suivies par le service Lèpre et santé du siège, son réseau de représentants de terrain et ses conseillers médicaux.
- [84] La doctrine d'emploi de la Fondation est claire s'agissant de l'appui aux programmes nationaux du secteur public pour Lèpre et Tuberculose pour lesquels il existe des accords cadre avec les Etats et une stratégie d'action définie, évaluée et régulièrement révisée. Le volet Lèpre et plus largement Mycobactéries, constitue à l'évidence une compétence forte de la Fondation.

### 2.5.3 ...qui contraste avec son volet d'appui aux services de santé qui apparaît moins structuré

- [85] Cette production étoffée et régulière qui structure les choix d'action et les relations avec les partenaires publics financés, contraste avec l'absence de cadre d'action portant sur les projets d'appui aux structures privées de santé ayant vocation de service public que la Fondation entend appuyer pour son second axe d'intervention santé. Il existe par ailleurs des faiblesses dans l'analyse s'agissant notamment de la pérennisation des projets d'investissement.
- [86] Cette absence de cadrage est dommageable et ceci peut-être illustré par trois exemples : les projets Touboro et Ad Lucem au Cameroun et le projet appui aux religieuses soignantes en Mauritanie.

#### **Touboro**

- [87] Ce projet a été présenté en 08/2009 avec avis très favorable par un membre du conseil de surveillance de la Fondation et président de l'Association RF Alsace. Bon connaisseur de cette zone et des partenaires en tant qu'ancien coopérant dans le Nord Cameroun, celui-ci s'est porté garant du sérieux des interlocuteurs (Archidiocèse de Garoua). Le document de projet initial était très complet et clair. Il s'agissait d'un projet de construction d'un centre de santé catholique (soins externes et maternité-PMI) sur la ville de Touboro pour suppléer les déficiences manifestes de l'hôpital de district de Touboro, structure du réseau public.

---

<sup>32</sup> Cette famille de bactéries comprend notamment outre le bacille de la lèpre, celui de l'ulcère de Buruli et celui de la tuberculose.

- [88] La supervision de la construction était assurée par le superviseur de la coordination diocésaine de santé de l'archidiocèse de Garoua, maître d'ouvrage. L'avancement du projet a été suivi en direct par les services du siège de la Fondation. Le cout total initial était de 285 547 € en 2011.
- [89] La réalisation des travaux a été très rapide à partir de la notification accordée fin 2011 par la Fondation grâce à la qualité du maître d'ouvrage (très bonne gestion du projet technique et financier, très bon reporting auprès de la Fondation) et à sa connaissance des maîtres d'œuvre locaux et à leur suivi.
- [90] Ce projet bien cadré et réalisé mériterait d'intégrer une analyse en opportunité impliquant les autorités sanitaires camerounaises dont, à tout le moins, l'assentiment mériterait de figurer dans le dossier initial. Par ailleurs, une analyse d'impact sur les coûts de maintenance et l'amortissement du nouveau bâtiment mériterait également d'y figurer. Cette dernière remarque peut être faite pour l'ensemble des projets d'investissements financés. L'exemple suivant étant particulièrement significatif sur ce point.

### Ad Lucem

- [91] La Fondation Ad lucem Cameroun (FALC) a été créée en 1936 à Lille par le Dr Louis Paul AUJOULAT<sup>33</sup>. Elle bénéficie d'une reconnaissance d'utilité publique (RUP). La Fondation gère 13 hôpitaux, une pharmacie centrale, 25 centres médicaux (2600 lits et 760 salariés) au Cameroun dans les régions centre sud, sud-ouest et littoral. Elle couvre une population de 5 millions d'habitants et représente 12 % de l'offre de soins au Cameroun. La Fondation Ad Lucem a bénéficié d'un soutien historique de la Fondation Raoul Follereau qui s'en est désengagée en 1985 compte tenu d'une grave crise institutionnelle qui aboutit à une mise sous administration provisoire en 1997. La restructuration de la gouvernance à partir de 2002 a conduit les nouveaux gestionnaires à solliciter à nouveau la Fondation en 2005.
- [92] Le projet Ad Lucem appartient aux 10 premiers projets santé financés par la Fondation et a reçu environ 100 000 € d'aide aux investissements par an sur la période 2009-2010. La demande principale de la fondation Ad Lucem à la Fondation Follereau porte sur l'informatisation des établissements de santé et de la FALC et le développement de son plateau technique médical.
- [93] La Fondation a fait un choix de financement d'aide à l'investissement depuis 2008, contrairement à d'autres ONG dont les dotations viennent en équilibre d'une exploitation déficitaire hors subvention. Ce choix est plus facile à évaluer : la réception et la mise en place des investissements est plutôt bien documentée (informatique 2008, forages 2009).
- [94] Cette volonté de soutien dans la durée s'est renforcée avec l'entrée en 2009 au CA de la FALC d'un administrateur, membre du conseil de surveillance de la Fondation. Il est aujourd'hui vice-président du CA de la FALC<sup>34</sup>. Cet administrateur a rendu compte à 5 reprises entre 2006 et 2013 de la situation de la FALC devant le CA puis le conseil de surveillance de la Fondation Raoul Follereau : les informations données sont positives et témoignent d'une situation en voie d'amélioration. Ainsi début 2013 il est indiqué que " *La Fondation est sur la voie du redressement et s'autofinance malgré 5 à 6 milliards FCFA de dettes qu'elle comble peu à peu*".

---

<sup>33</sup> Député France Outre Mer, secrétaire d'Etat France Outre Mer et Ministre de la santé puis du travail et de la Sécurité Sociale

<sup>34</sup> A noter que la participation de l'administrateur du conseil de surveillance de la Fondation aux CA de cette Fondation (environ 4000 €/voyage depuis 2009, soit 5 à 8% du montant de l'aide annuelle de ce projet) est imputée à tort à la mission santé qui vise à « améliorer les conditions sanitaires des plus démunis ». Il s'agit au mieux de frais de mission de représentation à imputer aux frais de siège.

- [95] La mission ne partage pas cette analyse. L'examen des dossiers du siège 2009 à 2012 révèle un contenu très variable on ne dispose pas d'une vision globale sur la part de la Fondation dans le plan d'investissement qui n'est jamais fourni en prévisionnel<sup>35</sup> ; il n'existe pas davantage d'analyse de la situation financière de la FALC (dont les comptes sont fournis toujours avec retard en n+1, parfois en n+2)<sup>36</sup> . Or la situation financière est plutôt préoccupante avec une dette croissante, principalement composée d'une dette sociale et représentant plus de deux fois le chiffre d'affaire annuel.
- [96] Il n'existe pas d'analyse sur ce sujet établie par le service du siège. La nécessité d'amortir les biens financés n'est notamment jamais évoquée. En 2013, il faut financer à nouveau l'équipement informatique, pourtant financé en 2008 et devenu obsolète. D'une manière plus générale, il n'y a pas d'interrogation sur la viabilité du modèle économique de cet ensemble hospitalier qui semble condamné à s'équilibrer avec les aides internationales et ne peut assurer aucun investissement de base sans elles.
- Mauritanie**
- [97] Le projet 1489203 Nouakchott Mauritanie finance la rémunération de personnel soignant, principalement infirmier, travaillant dans des structures de santé publiques mauritaniennes réparties sur l'ensemble du territoire. Environ 70 000 €/an ont été versés sur la période. La justification du projet repose sur le fait que les religieuses soignantes non mauritaniennes ne peuvent être salariées dans les établissements du gouvernement ou du Croissant Rouge<sup>37</sup>.
- [98] Le dossier est quasiment vide hormis les bordereaux de virements trimestriels des tranches annuelles de virement : un accord de partenariat de 2009 entre la Fondation et le diocèse de Nouakchott pour la prise en charge des indemnités des religieuses soignantes est cité mais ne figure pas dans le dossier. Celui de 2012 s'engage à fournir un rapport technique et financier au 15/02 de l'année n+1... mais ne précise pas le nombre de personnes concernées. Trois rapports figurent dans le dossier : un rapport d'une page en 2008 qui précise que 100 % de la population est musulmane et que "*pour les sœurs, c'est par le biais des activités sociales, qu'elles peuvent entrer en contact de la population pour répondre à leurs besoins*"<sup>38</sup> ; un rapport de quatre pages en 2009 avec la présentation de 7 sœurs, de leur lieu d'action et de leurs principales responsabilités dans les services hospitaliers et dispensaires du pays (capitale et sa périphérie, mais aussi Atar, Kaedi, Nouadhibou...) ; un rapport de deux pages en 2012 qui précise qu' "*en guise de rapport annuel*", il porte témoignage du travail de la sœur responsable de la PMI à Tufunde-Cive.
- [99] Il n'existe pas de fiche projet, telle que définie par la procédure LEPR 2 A1. On ignore même le nombre exact de soignantes concernées. Il n'y a pas de justificatifs de salaires, ni même la liste nominative de ces personnes, hormis en 2009. Dans le seul audit pays du service du contrôle interne ayant porté sur ce sujet en 2012, il est précisé que 73 000 € sont versés chaque année pour 35 religieuses soignantes "*qui n'ont pas d'autres ressources depuis que le gouvernement mauritanien leur a demandé de céder la place au personnel de santé mauritanien et de rester à l'hôpital bénévolement*". Il remarque également qu'un rapport annuel d'activité devrait être établi chaque année<sup>39</sup>.
- [100] Ce projet et son financement est très ancien. Il figure parmi les plus gros montants financés annuellement. Le coût cumulé, s'agissant du financement récurrent de salaires est d'autant plus important. Bien qu'il n'apparaisse vraiment pas conforme aux standards de la démarche qualité, il est systématiquement reconduit par le directoire.

<sup>35</sup> Cette information n'est disponible que dans le compte financier annuel en N+1 ou N+2 après la demande de financement

<sup>36</sup> La Fondation précise que par souci d'économie, les comptes certifiés par le CAC, ne sont approuvés par le conseil d'administration de la FALC que tous les 2 ans, lorsqu'il se réunit

<sup>37</sup> Courrier de remerciement de l'Evêque de Nouakchott du 12 mai 2011

<sup>38</sup> In rapport des activités sociales et caritatives des religieuses en Mauritanie (1 p) in dossier 2008. 9 sœurs en promotion féminine, 9 sœurs en santé, sept sœurs dans l'éducation et trois dans le social

<sup>39</sup> Rapport du Contrôle interne juin 2012

### **Les projets finançant les services de soins de premier et second recours appellent quelques remarques.**

- [101] Il ne s'agit pas ici de mettre en cause le travail de soins réalisés au quotidien dans des conditions difficiles par les partenaires de la Fondation dans les différents hôpitaux et dispensaires qu'elle finance. Les financements sont utilisés conformément à l'objet social et servent directement à des populations le plus souvent très démunies. Mais ceci ne permet pas de satisfaire tous les objectifs de la Fondation et notamment ceux rappelés supra : "*privilégier les actions en profondeur, qui assurent des effets curatifs et durables, en s'attaquant aux causes des maux, en acceptant de s'engager dans la durée, en apportant des réponses pérennes, adaptées aux besoins et aux réalités du terrain*".
- [102] Le choix de privilégier le secteur privé pour tous les projets santé, qui répondent à une "vocation de service public" est clairement énoncé mais peut être interrogé. Certains projets comme celui de Touboro semblent décidés et financés indépendamment de toute inscription dans les plans d'actions des autorités sanitaires camerounaises. La décision en opportunité d'appuyer la construction *ex nihilo* d'un centre de soins suppléant la défaillance de l'hôpital public s'inscrit dans la volonté de la Fondation de privilégier les partenaires privés considérés comme plus fiables.
- [103] Sauf exception, il n'existe pas d'articulation entre ce volet appuyant les services de premier recours et le volet lèpre. Le choix des implantations des centres de soins n'est pas relié à l'intérêt d'appuyer un service de soins de base dans une zone d'endémie lépreuse peu ou mal desservie et/ou de forte densité endémique. Il n'existe en général pas d'interface organisée entre les deux volets "Lèpre" et "soins de base" financés par la Fondation qui apparaissent déconnectés. Il peut exister des coïncidences heureuses : le Nord Cameroun est une zone de résurgence de la lèpre avec un taux annuel de cas détectés de 30 pour 10 000 habitants<sup>40</sup>. Mais cette synergie est fortuite et les autres projets soutenus peuvent l'être indépendamment de ce critère. Ceci est d'autant plus dommage qu'il s'agit d'un axe important de la stratégie internationale en la matière.
- [104] La Fondation a fait le choix de privilégier le financement d'investissements. Ce choix est effectivement plus simple à évaluer *ex post* : l'investissement doit être conforme au projet et réalisé en maîtrisant les délais et les coûts. Toutefois, l'analyse *ex ante* du bien fondé d'un investissement est plus difficile. Si son opportunité est interrogée par la Fondation, qui peut même financer des missions spécifiques sur ce point<sup>41</sup>, son articulation avec l'environnement et surtout son impact en fonctionnement ne figurent pas dans l'analyse des demandes. Aussi la pérennité des investissements n'est pas assurée et il apparaît implicitement que la Fondation pourra à nouveau être sollicitée lorsqu'il faudra les renouveler, comme cela est le cas pour l'informatique de la Fondation Ad Lucem. De même, sur Touboro, l'appui à la construction d'un bâtiment, réalisé ici dans de très bonnes conditions, n'exonère pas la Fondation d'interroger le partenaire sur la pérennité de son investissement (il s'agit d'une orientation forte de la Fondation) et donc de son impact potentiel en exploitation.
- [105] La politique de privilégier l'appui aux investissements ne s'applique par à certains projets historiques, qui ne sont pas remis en cause il en va ainsi du choix de financer près de 70 000 € par an les salaires de religieuses soignantes réparties dans des structures publiques en Mauritanie, pour pallier au retrait des autorités locales qui ne veulent plus financer que des cadres mauritaniens.

---

<sup>40</sup> In PV du 06 février 2013. Intervention d'information sur les projets de terrain d'un vice président du conseil de surveillance.

<sup>41</sup> Pour le projet de construction d'un centre de référence sur le Buruli en Côte d'Ivoire, deux missions d'expertise ont été conduites sur demande de la Fondation par son conseiller médical

[106] Plus généralement, s'agissant des projets d'appui aux services de santé, le critère prédominant de choix semble autant si ce n'est davantage reposer sur la qualité du partenaire et la confiance qui lui est accordée que sur la qualité intrinsèque du projet qu'il porte. La Fondation considère que le partenaire de terrain sait quels sont ses besoins et au final la politique de financement de la Fondation s'aligne sur ces besoins. Ce critère explique pourquoi la Fondation travaille ici principalement avec des partenaires religieux qu'elle connaît et soutient de longue date et qu'elle ne cherche pas particulièrement à élargir ni son réseau historique, ni la nature des projets qu'elle entend soutenir.

### 2.5.3.1 La politique de recherche nécessite d'être formalisée et le contrôle des projets renforcé

[107] Les projets de recherche sont soumis directement par les équipes à la Fondation, sans procédure d'appel à projet, contrairement aux pratiques habituelles en la matière. Le nombre très réduit d'équipes travaillant aujourd'hui sur les sujets lèpres et maladies apparentées d'une part et la relative modicité du budget disponible d'autre part sont les deux principales raisons avancées par la Fondation pour justifier cette pratique. L'absence de procédure d'appel conduit à définir et reconduire *de facto* un même périmètre de recherche et de recevabilité des projets et des équipes. On relève enfin que l'Ordre de Malte, sur ces mêmes thématiques, procède par appel à projet.

[108] Les projets financés portent sur des sujets de recherche clinique et biologique. Il n'y a pas de recherche à visée opérationnelle sur le fonctionnement et la qualité des programmes et services de santé, ni socio-épidémiologiques sur les déterminants de la maladie et ses répercussions (stigmatisation et discrimination) qui permettent de mieux guider et renouveler la conduite des programmes de terrain.

[109] Il est souhaitable en la matière de renouveler les objectifs de recherche et une formalisation d'un appel à projet y contribue. L'ILEP a placé cette redéfinition des politiques de recherche à son agenda 2013. Elle dispose de plusieurs documents produits en la matière par des organisations membres qui pourraient faciliter cette réflexion de la commission scientifique.

[110] L'absence de cadrage peut favoriser les écarts. Un projet a attiré l'attention de la mission, car il représente un des trois premiers montants financés en 2011 et 2012 : le projet de recherche sur le paludisme de l'équipe de la Pitié Salpêtrière. La demande est portée par le centre de recherche et d'études sur la pathologie tropicale et le SIDA (CREPATS) association qui collecte directement les fonds pour l'UMR S 945, ou œuvrent les chercheurs. Les axes de recherche de l'UMR sont tous centrés sur le paludisme. La demande porte sur une subvention de 70 000 € destinées principalement à financer le salaire d'une technicienne de recherche. Il n'existe pas de vision globale du financement du CREPATS ni de l'UMR.

[111] Le rapport financier d'exécution consiste en une page attestant que les fonds ont bien été engagés pour payer la technicienne de laboratoire en CDI, un assistant de recherche de laboratoire en CDD et 1000 € de réactifs (en 2011). Les rapports d'expertise externe produits pour la commission pour les demandes de 2011 et 2012 sont favorables et la commission scientifique se range à ces avis, que le directoire suit. L'avis de l'expert en 2012, précise que la demande émane de la meilleure équipe de recherche française en la matière, que le projet est toutefois peu détaillé en lui-même, ses résumés ne permettant pas d'évaluer en détail, mais que les objectifs poursuivis sont pertinents ; il conclue que "*Si les recherches sur le paludisme font partie des objectifs de la Fondation, je recommande tout particulièrement de soutenir cette équipe*"

[112] Les travaux de cette UMR font par ailleurs l'objet de financements depuis plus de 15 ans d'une association adossée à un laboratoire de recherche reconnu internationalement sur la thématique du paludisme. Il s'agit de subventions de fonctionnement conséquentes (près de 300 000 € sur les quatre ans), beaucoup plus sur l'ensemble de la période. L'engagement de la Fondation sur ce projet pose plusieurs questions.

- Tout d'abord, et malgré l'absence de définition précise des objectifs et thèmes de recherche de la Fondation, le paludisme n'est pas un thème d'action de la Fondation dans ses orientations. L'agent responsable du paludisme est un parasite et pas une mycobactérie et, sauf à considérer que toutes les maladies tropicales relèvent de la lutte contre la misère, ce sujet apparaît être hors objet social.
- Il existe d'autres sources de financement sur cette thématique notamment le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme créé en 2002 et qui a versé plus de 22 milliards de dollars depuis sa création dans 151 pays.
- L'instruction porte sur la qualité de l'équipe et la pertinence de ses travaux. Il n'existe pas d'analyse sur les autres financeurs. La part de la Fondation dans le financement global de l'UMR est inconnue.
- Le rendu compte de l'engagement est très sommaire, les pièces comptables jointes au dossier sont simplissimes. Il n'y a jamais eu de contrôle chez ce partenaire. Ceci peut être étendu à l'ensemble des partenaires de recherche et contraste fortement avec les audits des autres projets hors recherche (cf. annexe Contrôle interne et externe).

[113] La mission souligne que l'ancien directeur de l'association et du laboratoire a été membre du comité médical, puis du conseil d'administration et est aujourd'hui membre d'honneur du conseil de surveillance. Cette situation pourrait expliquer cette subvention récurrente accordée à un partenaire connu, et scientifique réputé par ailleurs, ayant beaucoup œuvré pour le bien de la Fondation dans le passé.

### 3 PROJETS DEVELOPPEMENT

#### 3.1 Orientation et objectifs des projets

[114] L'aide au développement s'inscrit dans l'objet social de la "*lutte contre toutes les lèpres cent fois plus meurtrières que sont l'ignorance, la misère et la faim*". Les projets d'aide au développement s'inscrivent dans une volonté de créer une dynamique de développement, déclinée sur trois axes :

- "*Contribuer à former les religieux, acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne ;*
- "*Encourager l'autonomie économique, de groupements villageois, de communautés religieuses, des femmes rurales particulièrement, par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et la construction d'infrastructures de base ;*
- "*Soutenir des populations victimes des conflits au Moyen-Orient.*"<sup>42</sup>

[115] La typologie des axes d'intervention s'est légèrement modifiée entre 2010 et 2011, faisant apparaître, comme dans la procédure citée ci-dessus, les programmes fléchés sur le Moyen Orient, notamment au Liban.

---

<sup>42</sup> Procédure Orientation stratégique et principes d'action *Ibid.*

Tableau 11 : Evolution des trois axes du programme développement 2009-2012

Thème	2009	2010	2011	2012
<b>Formation</b>	Formation des acteurs du développement, notamment des religieux	Formation des acteurs du développement, notamment des religieux	Contribuer à former les religieux, acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne	Contribuer à former les religieux, acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne
<b>Autonomie économique</b>	• Insertion socio-économique en vue d'une autosuffisance (microprojets générateurs de revenus, alphabétisation, accès à l'eau potable...)	• Insertion socio-économique en vue d'une autosuffisance (microprojets générateurs de revenus, alphabétisation, accès à l'eau potable...)	Encourager l'autonomie économique, de groupements villageois, de communautés religieuses, des femmes rurales particulièrement, par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et la construction d'infrastructures de base	Encourager l'autonomie économique, de groupements villageois, de communautés religieuses, des femmes rurales particulièrement, par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et la construction d'infrastructures de base
<b>Conflits moyen Orient</b>			Soutenir des populations victimes des conflits au Moyen-Orient	Soutenir des populations victimes des conflits au Moyen-Orient
<b>Démunis</b>	Aide aux plus démunis	Aide aux plus démunis		

Source : Fondation/ Rapports annuels 2009-2012 partie Organisation et programme

[116] Il existe une divergence avec la présentation de ces axes d'intervention dans le rapport annuel complet distribué aux administrateurs et sa version grand public mise en ligne sur le site qui omet le caractère religieux des acteurs du développement du premier axe, ne retenant plus que "Contribuer à former les acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne". De même le Moyen-Orient n'est pas mentionné et il s'agit d'y soutenir les populations en pays de conflit, sans autre précision.

[117] Jusqu'en 2010, la fiche de procédure DEVT1 détaillait les moyens d'actions du service du développement comme suit :

*"Le Département Aide au Développement a pour mission la lutte contre la pauvreté et pour le développement, en fidélité au message de Raoul Follereau qui encourageait à mener la bataille contre la lèpre et «contre ces autres lèpres cent fois plus meurtrières que sont la misère et la faim». Son action vise à mettre l'Homme debout pour lui permettre de vivre avec dignité et de trouver un sens à sa vie. Pour ce faire, l'Aide au Développement s'appuie sur quatre moyens d'action :*

- *la formation des acteurs du développement*
- *l'insertion socio-économique*
- *la prévention et la promotion de la santé*
- *l'aide sociale dans les pays en conflit."*

[118] En 2010, il a été décidé de supprimer " la prévention et la promotion de la santé" des moyens d'action. En 2011, l'énumération des moyens d'actions du service a été supprimée et la nouvelle procédure renvoie aux seules orientations générales *supra*.

## 3.2 Présentation des projets du service de l'Aide au développement

### 3.2.1 Présentation générale

- [119] L'activité de ce département est restée relativement stable : 19 pays d'intervention en 2009 pour 18 en 2012 ; 75 projets financés pour 950 K€ en 2009 pour 88 projets et 986 K€ en 2012. En 2012, le montant total de cette mission sociale s'élève à 1,2 M€, couverts à 51 % par des ressources issues de la générosité du public affectées à cette cause.

Tableau 12 : Evolution des financements des projets Développement de 2007 à 2012

En k€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Missions sociales :</b>	<u>10 236</u>	<u>10 442</u>	<u>10 502</u>	<u>10 493</u>	<u>10 677</u>	<u>10 576</u>
- dont aide au développement	1 033	1 087	1 107	1 115	1 166	1 178
en % des missions sociales	10,1%	10,4%	10,5%	10,6%	10,9%	11,1%
<b>Ressources affectées au développement</b>	-	<u>953</u>	<u>583</u>	<u>435</u>	<u>402</u>	<u>606</u>
- dont dons manuels		953	583	354	402	606
- dont legs		0	0	81	0	0

Source : Fondation. CER comptes de résultats par cause

### 3.2.2 Le département et l'instruction des projets

- [120] Le département d'Aide au développement ne compte qu'une seule personne : celle-ci instruit, présente pour accord au directoire puis gère une demi-douzaine de nouveaux projets chaque année.
- [121] Les actions financées relèvent pour la plupart d'aides au démarrage donnés à des porteurs de projets souvent modestes. D'une durée allant de 1 et 5 ans, ce soutien est d'une ampleur financière limitée et ne justifie pas la recherche d'autres co-financiers : dans ce domaine, la Fondation agit donc de façon largement indépendante, sans développer de coopérations avec d'autres acteurs de l'aide au développement, souvent positionnés sur des projets plus lourds financièrement.

Tableau 13 : Flux annuels des dossiers instruits et accordés par la Fondation concernant les projets Développement

	Nombre de projets inscrits au budget	Nombre de projets refusés
<b>2009</b>	80	16
<b>2010</b>	79	10
<b>2011</b>	81	16
<b>2012</b>	84	9

Source : Département développement

- [122] Des procédures d'instruction très complètes sont formalisées. Le dossier d'instruction doit comprendre un dossier de demande pour les projets considérés comme éligibles, un accord de partenariat annuel d'une feuille, des pièces comptables du paiement et les rapports annuels d'utilisation de la subvention<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Procédure de sélection et de suivi des projets DEVT 1 (2) 11-06 ; Demande d'aide et accord de partenariat DEVT 2 (4) 10-09 ; Avis d'envoi de fonds et accusé de réception DEVT 4 (1) 01-05 ; Évaluation – Indicateurs de résultat DEVT 5 (2) 01-08

- [123] Le contrôle sur place des projets financés est réalisé par la responsable du département, le représentant de la Fondation sur place lorsqu'il y en a un et le service du contrôle interne de la Fondation. La tenue générale des dossiers est bonne sur la période. Le service a mesuré que la totalité des rapports technico-financiers lui sont retournés par ses partenaires sur la période 2009-2012.

Tableau 14 : Proportion de rapport d'activité et financiers reçus 2009 à 2012

	2009	2010	2011	2012
<b>Nombre de projets</b>	80	79	81	84
<b>Nombre rapports annuel et financier<sup>44</sup></b>	80	79	81	84
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Fondation/ service de l'aide au développement

- [124] Le service du contrôle interne a réalisé trois audits sur le service du développement en portant sur l'activité des années 2009, 2010 et 2011. Il confirme le fonctionnement satisfaisant du service : aucune non-conformité au regard des procédures de fonctionnement n'est signalée sur la période.

### 3.2.3 Les principales thématiques

- [125] Le découpage opérationnel des projets repose sur trois catégories, légèrement distinctes de celles retenues dans les orientations générales : l'aide aux plus démunis, l'appui aux congrégations religieuses et enfin les projets Liban-Orient.

Tableau 15 : Evolution des projets suivis par le service du Développement 2009-2012 selon les catégories

Projets	2009	2010	2011	2012 <sup>45</sup>
Aide aux plus démunis	23	21	23	nd.
Aide aux Religieux	34	34	29	nd.
Liban – Orient	21	23	28	27
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>80</b>	<b>88</b>

Source : Rapports annuel, rapport d'audit du Contrôle interne

- [126] Le nombre de projets financés est légèrement croissant.

#### 3.2.3.1 L'appui aux plus démunis

- [127] Intégrées depuis 2003 au sein de la Fondation, les actions d'aide au développement privilégient le milieu rural et sont engagées dans une quinzaine de pays, pour l'essentiel francophones.

<sup>44</sup> Un seul document contenant les deux

<sup>45</sup> Les rubriques de présentation ont changé dans le rapport annuel 2012 " l'Aide au développement a apporté un soutien à 83 projets dans 18 pays d'Afrique, d'Asie et du Proche-Orient dans les domaines d'activités suivants : investissement (38 projets =46%), formation (31 projets = 37%), fonctionnement (5 projets = 6%) et aide sociale dans des pays en conflit (9 projets = 10 %)"

- [128] Cette activité n'a pas connu d'inflexion majeure dans sa mise en œuvre. Contrairement aux projets Lèpre, il n'existe pas véritablement de document précisant les stratégies d'action. Les principales préoccupations de la Fondation sont de :
- réduire la part des subventions de fonctionnement récurrentes au profit de l'aide au démarrage de projets devant trouver rapidement leur viabilité ;
  - accroître la cohérence et la lisibilité de l'aide en la concentrant sur la formation et la création d'activités génératrices de revenus (AGR).
- [129] L'aide apportée par la Fondation vise d'abord la formation, depuis l'alphabétisation jusqu'à la formation professionnelle, puis la création d'activités agricoles ou artisanales, génératrices de revenus. Elle peut plus rarement correspondre à de l'aide sociale aux plus déshérités, victimes notamment de conflits.
- [130] Les projets de développement au profit direct de populations locales (forage de puits, activités génératrices de revenu, centres de formation, etc.) représentent 33 % des sommes engagées en 2011.
- [131] La très grande majorité de ces actions sont gérées ou supervisées par des partenaires religieux, connus de longue date ou dont la Fondation peut facilement vérifier les références auprès de son réseau sur place. Le recours à des partenaires privés non religieux est exceptionnel car selon la Fondation ceux-ci doivent présenter une capacité de résistance à des pressions notamment familiales : au Mali, la Fondation s'est cependant appuyée sur la Fondation pour l'Enfance pour creuser des puits.

### 3.2.3.2 Le soutien aux congrégations religieuses

- [132] Cette place prédominante des partenaires religieux dans la mise en œuvre des actions de développement a conduit la Fondation à soutenir directement ces communautés religieuses elles-mêmes. Cette orientation était déjà présente lors du précédent contrôle de l'IGAS en 2001.
- [133] La Fondation soutient des noviciats et séminaires dans le but d'assurer la formation des futurs « agents du développement ». Elle subventionne également la création d'activités procurant des revenus à ces communautés. Ainsi en 2012, des financements ont été versés au Bénin, à Natintinguou, pour la construction par la paroisse St Jean-Baptiste d'une petite hôtellerie de sept chambres pour la prise en charge de ses œuvres caritatives et de développement ; au Burkina Faso, à Léo, achat d'un tracteur avec remorque pour augmenter la production du jardin maraîcher des Sœurs de l'Immaculée Conception ; en République Démocratique du Congo, à Boma, création d'une boulangerie pour l'autofinancement de l'orphelinat fondé par les Sœurs Servante de Marie; au Bénin, au Grand Séminaire Mgr Parisot, à Tchanvedji, construction d'une provenderie pour la production de l'alimentation pour animaux pour l'utilisation en interne et pour la vente. La Fondation finance également des diocèses : au Burkina Faso, à Raguitenga dans le centre d'élevage du diocèse de Kaya, construction d'un poulailler pour renforcer les capacités de production du centre<sup>46</sup>.
- [134] Cette orientation de soutien aux congrégations religieuses est affichée dans le rapport annuel et fait l'objet d'un appel aux dons spécifique (cf. partie 2 du rapport principal). Il est également affiché dans la plaquette de présentation générale de la Fondation disponible sur le site : "**LES RELIGIEUX.** *Premiers partenaires de Raoul Follereau, de plus en plus issus des congrégations locales, ils sont toujours aux avant postes du combat au service des handicapés de la lèpre, des populations pauvres et des enfants en détresse. Pour assurer la relève, la Fondation et ses donateurs leur apportent un appui institutionnel*<sup>47</sup>."

<sup>46</sup> Fondation Raoul Follereau, Rapport annuel d'activité 2012, p 23.

<sup>47</sup> Brochure "Bâtir un monde sans lèpre[s]", 8 pages. Disponible sur le site de la Fondation <http://www.raoul-follereau.org/index.php/publications/autres-publications>

[135] L'aide aux congrégations représentait 28 % du budget Développement en 2011.

### 3.2.3.3 Le cas particulier des projets sur le Moyen Orient

[136] Les activités, variées, de l'association Raoul Follereau-Liban ont été reprises par la Fondation et intégrées au sein du département Aide au développement. Ce rattachement un peu artificiel affecte la cohérence du département puisque les actions menées au Liban, en Syrie, en Irak et en Cisjordanie s'étendent aux aides à l'enfance (notamment scolarisation), à l'aide sociale voire à la santé avec quelques subventions à des structures sanitaires qu'avait soutenu Raoul Follereau.

[137] Les actions au Liban sont suivies par un représentant de la Fondation sur place, bénévole puis salarié à partir de 2011. Relevant du département Aide au développement, ce représentant participe à l'instruction, à la sélection et à l'évaluation des projets de cette zone.

[138] Les projets de la Fondation menés au Liban, dans les territoires palestiniens, en Irak et en Syrie, regroupés sous l'intitulé « Liban » sont conduits également dans ce secteur par des partenaires religieux. Les projets représentaient 39 % des dépenses en 2011.

## 3.3 Discussion

### 3.3.1 L'activité juxtapose plusieurs composantes sans cohésion d'ensemble

[139] Les projets d'aide aux plus démunis n'appellent pas de remarques particulières. Comme évoqué ci-dessus, les projets « Liban » posent un problème de cohérence des missions sociales qu'il n'est pas nécessaire de redévelopper plus avant.

### 3.3.2 La mission sociale développement est en grande partie constituée de projets « religieux » qui posent un problème plus fondamental de conformité à l'objet social.

[140] La Fondation Raoul Follereau soutient les communautés religieuses ou des diocèses en tant qu'agents du développement. Cette intervention repose sur le postulat que les membres des communautés religieuses sélectionnés par la Fondation sont des acteurs ou de futurs acteurs du développement. Une fois formés, ils iront sur le terrain et mèneront des actions en faveur des populations locales. Dès lors, le financement des coûts de formation religieuse de leurs membres ou futur membre (fonctionnement de grands et petits séminaires, formations théologiques) serait conforme à l'objet social. De même, pour que ces communautés puissent vivre et se développer, il est nécessaire qu'elles puissent disposer de ressources propres.

[141] La Fondation considère donc comme conforme à son objet social le soutien aux projets économiques de ces communautés. Ce soutien n'est d'ailleurs pas conditionné à l'existence d'une activité de développement menée par la communauté soutenue en faveur de la population : il s'agit souvent de soutenir la communauté en tant que telle et non une action précise.

[142] La mission ne partage pas l'analyse de la Fondation.

- [143] S'il est loisible à une Fondation de soutenir des actions d'intérêt général portées par des communautés ou des acteurs religieux, cette liberté ne peut pas avoir pour effet de subventionner des activités qui ne sont pas d'intérêt général, et notamment l'exercice du culte<sup>48</sup>. Ainsi, un religieux peut voir sa formation d'infirmier ou de technicien agricole prise en charge au travers d'une subvention car cette formation participe à la réalisation de l'objet social de la Fondation et donc à l'intérêt général, mais la Fondation ne peut financer sa formation théologique qui n'est pas une action d'intérêt général.
- [144] De surcroît, le lien entre les actions financées et l'aide apportée aux populations est lointain et incertain : la Fondation aide des religieux qui peut être un jour participeront à une action en faveur de la population. Mais la Fondation ne suit pas leur implication ultérieure dans de tels projets. Les principales actions de développement évoquées restent floues et ne sont pas structurées dans un projet mais intrinsèques aux missions pastorales de ce personnel religieux.
- [145] Un certain nombre de dossiers financés par la Fondation ne semblent donc pas conformes à son objet social. A titre d'exemple, il est possible de citer la formation spirituelle de novices au Vietnam, le fonctionnement d'une section de théologie d'un séminaire au Tchad, les études de droit canonique d'une religieuse béninoise au Canada ou encore la construction d'un couvent au Sénégal<sup>49</sup>.

## 4 LE PROGRAMME ENFANCE EN DETRESSE : UN SECOND PILIER DE L'ACTION DE LA FONDATION AUX CONTOURS QUI RESTENT ENCORE A DEFINIR

### 4.1 Orientation et objectifs des projets

- [146] L'objectif de l'action d'aide aux enfants en détresse est de « *remédier à la détresse des enfants, conséquence de la guerre, de la pauvreté matérielle vécue dans les ghettos des bidonvilles, de la misère affective et de l'exploitation des familles* »<sup>50</sup>. L'origine de cette action remonte à 1994 avec la création, à l'initiative de la Fondation Raoul Follereau, du Fonds de solidarité pour les enfants de la rue, qui a pris la dénomination association Raoul Follereau Enfants avant d'être intégré au sein de la Fondation Raoul Follereau.
- [147] Le moyen annoncé pour remplir cet objectif est l'éducation<sup>51</sup>, dans toutes ses dimensions : l'accueil d'enfants (écoute, soin, soutien de foyers, internats), l'instruction (soutien d'écoles ou de structures parascolaires) et le « développement de la sociabilité » par le loisir et le jeu (ateliers culturels, camps de vacance, sport).
- [148] La logique de l'intervention au profit des enfants est celle de la lutte contre l'ignorance et la pauvreté qui condamnent leurs victimes à l'exclusion, ce qui entre dans la lutte contre « toutes les lèpres » défendue par la Fondation.

<sup>48</sup> Avis du Conseil d'Etat, rapport 2006 ; CE 19 juillet 2011, n°308817, CE 4 mai 2012, n° 336463, CE 15 février 2013 n°347049

<sup>49</sup> Ce projet, financé à partir de 2009 comporte plusieurs volets, et notamment l'ouverture en 2014 d'un dispensaire. Cependant, la demande de subvention 2010 portant sur la construction d'un couvent pour les frères carmes précise : « l'objectif du projet est de répondre aux besoins du diocèse, et de l'église du Sénégal, notamment par la prédication, les retraites et recollections, les conférences, la formation spirituelle, l'accompagnement des jeunes (...) » et plus loin : « (...) nous aidons les villages alentour en apportant l'eau potable et en encourageant l'alphabétisation. Mais notre objectif est surtout de développer un pôle spirituel au service des chrétiens ».

<sup>50</sup> Rapport annuel 2011

<sup>51</sup> Rapport annuel 2011, page VII

[149] Les actions menées par le département « Enfants en détresse » sont très diversifiées et concernent<sup>52</sup> :

- *l'insertion des enfants des rues ;*
- *la réhabilitation des filles en situation difficile ;*
- *l'éducation et la formation des enfants (alphabétisation, apprentissage et formation professionnelle, encadrement pédagogique) ;*
- *des programmes nutritionnels et d'économie sociale et familiale ;*
- *des programmes « Pour l'enfant » par la réinsertion des mères.*

[150] Le mode d'intervention privilégié de la Fondation est ici aussi « l'aider à faire » au travers du versement de subventions à des organismes qui aident les bénéficiaires. Bien qu'il y ait quelques exceptions, les projets financés sont généralement portés par des religieux ou des congrégations catholiques<sup>53</sup> et arrivent à la Fondation soit par recommandation d'un salarié, d'un membre des différentes instances de la Fondation ou d'un partenaire de la Fondation. Il n'y a pas d'appel à projet.

## 4.2 Présentation générale des projets Enfants

### La mission sociale aide aux enfants en détresse est devenue la seconde mission sociale de la Fondation

[151] La mission sociale Enfants en détresse est devenue la deuxième mission sociale de la Fondation en termes de dépenses. Ce développement est un choix stratégique de la Fondation qui entend encore développer son action sur ce secteur.

[152] Les enfants représentent cependant une faible part des produits de la générosité, les charges sont majoritairement couvertes par des produits de la collecte non affectés ; les montants consacrés à la mission augmentent rapidement entre 2009 et 2012 (+43 %) alors que les ressources issues de la collecte affectée enfants baissent (- 44 %).

Tableau 16 : Evolution de l'activité du département « enfants en détresse » 2009/2012

	2009	2012	Evolution
<b>Nombre de pays d'intervention</b>	21	18	-14%
<b>Nombre de projets financés<sup>54</sup></b>	49	53	8%
<b>Montant total des financements de projet en K€</b>	1 072	1 529	43%
<b>Montant de la mission sociale en K€</b>	1 237	1 773	43%
<b>Produits de la générosité du public affecté à cette cause en K€</b>	1 020	574	-44%

Source : Fondation, fichiers budgets réalisés et Combinés-sociaux-budget 2009-2012

[153] Les effectifs consacrés à cette mission sociale ne reflètent pas l'importance qu'elle a prise : en 2012, le département enfants est constitué d'une responsable et d'un assistant de gestion de projet, ce qui est moins que la mission insertion en milieu rural.

<sup>52</sup> Actions listées dans la fiche de procédure ENFT 5, évaluation de l'action par le département enfants en détresse

<sup>53</sup> A titre d'exemple, les 20 projets les plus importants en 2011, qui représentent 75% des dépenses, sont tous portés par une communauté religieuse catholique, un diocèse, un prêtre, ou issus d'une fraternité religieuse. Le décompte réalisé par la Fondation à la demande de la mission fait apparaître 38 dossiers portés par des congrégations, des paroisses ou des diocèses sur 51 projets listés en 2012.

<sup>54</sup> Sont ici comptabilisés les dossiers ayant un numéro de dossier dans le système de gestion de la Fondation. De légères différences peuvent exister entre ces chiffres et des chiffres retenant un autre périmètre.

- [154] L'affectation des moyens du contrôle interne est équivalente à celle de la mission sociale développement, soit 6 % du temps du responsable du contrôle interne et 5 % du temps du contrôleur interne.
- [155] Entre 2009 et 2011 ce programme se déploie dans 21 pays, 15 pays d'Afrique et le Cambodge, les Philippines, le Viêt Nam, la Russie, la Lituanie et la France. Sur cette période, cependant, les cinq pays les plus aidés représentent plus de 50 % du budget total dépensé. La France (270 K€<sup>55</sup>) Le Sénégal (188 K€), et les Philippines (170 K€) sont les pays les plus importants en terme de montants de subvention en 2011.
- [156] Le poids des interventions en France est croissant : de 10<sup>ème</sup> budget d'intervention en 2009, elle devient le premier budget en 2011 avec 17 % des dépenses réalisées.
- [157] Il convient de noter que le département enfants en détresse ne couvre pas les projets menés au Liban et au Moyen Orient alors même qu'une grande partie d'entre eux semble en relever<sup>56</sup>.
- [158] Les montants de l'aide sont très variables, allant en 2011 de 2 000 à 170 000 euros. Cependant, les financements sont concentrés sur peu de projets : en 2011, les 10 projets les plus importants représentent moins de 20 % du nombre de projets mais mobilisent plus de la moitié des financements.
- [159] Depuis plusieurs années, la Fondation souhaite privilégier les interventions en investissement plutôt qu'en fonctionnement : l'investissement est passé de 10 % de l'aide en 2009, à 41 % en 2012. Cette orientation facilite l'évaluation des projets et la communication sur des actions "concrètes" car plus facilement lisibles pour les donateurs

## 4.3 Discussion

### 4.3.1 Une ligne directrice qui reste à définir, un suivi et une évaluation à mettre en place

- [160] L'action de la Fondation ne se fait pas en coordination avec d'autres acteurs locaux ou d'autres ONG spécialisées sur les questions d'enfance. La spécificité de l'intervention de la Fondation Raoul Follereau par rapport à d'autres intervenants paraît assez délicate à identifier, tout comme la ligne directrice du choix des projets. Au-delà de l'âge des bénéficiaires, il n'y a pas de point commun évident entre le soutien d'un patronage au Puy en Velay et le soutien à une Fondation qui aide les enfants des rues à Manille. Si le champ d'intervention, bien que très large, est bordé par une fiche de procédure interne, les critères effectifs dans le choix des dossiers semblent se limiter à la confiance accordée à un partenaire connu et au fait que des enfants en difficulté soient plus ou moins directement concernés.
- [161] En définitive, les critères de situation sociale ou d'exposition à des dangers (intégrité physique, santé, intégrité psychique) ne semblent pas déterminants dans la sélection des projets. Si les dossiers d'instruction en font mention, la situation de détresse des bénéficiaires semble être un critère comme un autre, rarement objectivé et vérifié *ex post* en dehors des situations évidentes (réfugiés par exemple). La détresse des bénéficiaires paraît même parfois difficile à justifier comme pour les projets Patronage Myionnet et Association l'Angélus :
- Le patronage Myionnet, installé en France, a été subventionné à hauteur de 25 000 euros en 2010 et 6 100 euros en 2011. Son activité, classique pour un patronage, pourrait tout à fait être subventionnée par la Fondation, d'autant plus que cette dernière a pris soin de ne pas

<sup>55</sup> Y compris une subvention pour la réhabilitation d'un bâtiment scolaire à PRESLY, financement lié à des fonds dédiés de l'association Ste Philomène de Mugnano pour 156 K€

<sup>56</sup> En 2011, 15 projets « Liban » pourraient relever du département Enfants en détresse pour un montant dépensé de 135 550 euros

retenir des demandes relatives à l'achat d'objets de culte. Cependant, le lien avec l'enfance en détresse semble tout à fait limité. Le rapport moral 2010/2011 de cette structure, sur lequel se base l'instruction de la subvention de 2011, précise que « *Les enfants inscrits sont principalement issus de familles chrétiennes avec leurs deux parents à la maison, des frères et sœurs, et une bonne éducation de base. Aucune famille n'est touchée par le chômage, même si certains ont des emplois précaires* ».

- ▶ La Fondation a soutenu en 2011 l'association Sainte Philomène de Mugagno - l'Angéus dans son projet de construction et d'extension d'un établissement d'enseignement hors contrat (école, collège et lycée) pour un montant de 155 774 euros. Cette subvention est complétée par une subvention de 4 000 euros destinée à doter l'établissement de différents ouvrages, dont des catéchismes, des bibles et livrets de prière. La subvention est justifiée dans le rapport annuel de la Fondation par le souhait de rentabiliser l'établissement. Le dossier d'instruction 2011 ne contient pas d'éléments relatifs à la situation sociale des enfants accueillis.

[162] Globalement, l'évaluation des projets une fois menés est rare et doit être améliorée. Comme le souligne en 2012 un rapport du contrôle interne sur ce service, la procédure d'évaluation par des indicateurs<sup>57</sup> mise en place par la Fondation n'est pas suivie. Le rapport du contrôle interne suggère de revoir cette procédure qui semble difficile à mettre en œuvre. Dans le cadre de cette réflexion, la prise en compte de la situation de détresse initiale des bénéficiaires et l'amélioration de leur situation pourrait utilement être prise en compte. Le département ne dispose pas non plus d'outils de suivi dans la durée de ses projets et de ses partenaires.

#### 4.3.2 Des risques inhérents à cette mission peu ou pas pris en compte par la Fondation

[163] La Fondation a été confrontée dans les vingt dernières années à deux affaires de pédophilie. Les porteurs de projet financés par la Fondation ont été dans les deux cas condamnés par la justice française. La justice a été saisie en 2013 d'une troisième affaire impliquant un partenaire de longue date de la Fondation.

[164] Les enfants en détresse sont une population par définition vulnérable, et le risque d'atteinte à leur intégrité est un risque inhérent à l'activité des structures qui les aident et les accompagnent, en France aussi bien qu'à l'étranger. Ce risque n'est pas spécifique aux actions de la Fondation Raoul Follereau. Il apparaît cependant très problématique que compte tenu de son histoire et de sa volonté de s'impliquer plus encore dans l'aide aux enfants en détresse, ce risque ne soit absolument pas pris en compte par la Fondation. Des relations reposant sur la confiance n'excluent pas que ce risque fasse partie des préoccupations de la Fondation dans l'instruction de ses projets ou dans le contrôle sur place. Les acteurs intervenant dans le champ de l'enfance mettent en général en place des mesures pour prendre en compte ce risque : vérification des compétences des partenaires, mise en place d'information pour les enfants accompagnés, de formation ou de sensibilisation pour les personnels, mise en place de procédures d'alerte...

[165] Compte tenu des efforts consentis par la Fondation en matière de contrôle interne, il convient qu'elle structure la prise en compte des risques spécifiques liés à l'accueil d'enfants en détresse.

---

<sup>57</sup> Procédure ENFT 5

## 5 LE PROGRAMME « REINSERTION EN MILIEU RURAL » : UNE ACTIVITE FINANCIEREMENT MARGINALE

### 5.1 Orientation et objectifs du programme

- [166] Développée depuis 1993 au sein de la Fondation pour le Logement Social (FLS), les actions d'aide à la réinsertion par l'emploi en milieu rural ont été intégrées au sein de la Fondation Raoul Follereau en 2002. Ce programme a pour objectif d'aider les personnes en situation de précarité à créer leur entreprise en milieu rural. Ces interventions s'inscrivent dans la logique de la « lutte contre toutes les lèpres » promue par la Fondation, la lèpre étant ici l'exclusion.
- [167] Les objectifs de cette mission sociale sont précisés dans une fiche de procédure interne<sup>58</sup> : il s'agit de rendre aux exclus leur dignité et de transformer durablement leur existence. Les moyens cités pour atteindre cet objectif sont un accompagnement humain et technique des créateurs d'entreprise en milieu rural et un appui financier au porteur de projet en situation précaire.

### 5.2 Présentation générale des projets

- [168] La Fondation intervient sur ce champ comme cofinanceur de projets de création en milieu rural<sup>59</sup> d'entreprises commerciales, artisanales ou de petites activités agricoles. Son intervention se fait au démarrage du projet, sous la forme d'une aide personnelle non remboursable d'un montant maximal de 7 500 euros. La Fondation effectue également, mais de façon ponctuelle, des prêts d'honneur (4 prêts débloqués en 2011 pour 19,5 K€ en total) et des aides complémentaires (3 pour un total de 9,3 K€ en 2011).
- [169] L'aide de la Fondation est toujours complémentaire à un prêt bancaire contracté par le bénéficiaire pour lancer son activité et ne peut lui être supérieure. Elle vise à donner un « coup de pouce » aux projets, c'est-à-dire à avoir un effet d'entraînement sur les autres financeurs.
- [170] Les projets financés font l'objet d'un suivi et d'un accompagnement par téléphone (trois échanges par an et par projet). La Fondation suit la vie des projets pendant cinq ans, ce qui permet d'évaluer l'efficacité de son action dans la durée. Les résultats affichés varient en fonction des années : la cohorte 2007 avait un taux de survie de 66 %, celle de 2008 de 56 %<sup>60</sup>.
- [171] Les créateurs doivent être en situation de précarité, c'est-à-dire bénéficiaire de minima sociaux, demandeur d'emploi, en contrat à durée déterminée, en contrat d'intérim ou en contrat à durée indéterminée générant peu de revenus.
- [172] La Fondation a fait le choix de conserver son indépendance d'instruction, de décision et d'assurer elle-même le suivi des projets. A la différence des autres missions sociales dont la réalisation passe par des associations et organismes intermédiaires (principe d'aider à faire), la FRF suit directement les bénéficiaires de l'aide sociale qu'elle attribue.
- [173] Les financements consacrés à cette mission, représentent une part très faible du total des missions sociales : 2,4 % en 2009 pour 2,7 % en 2012. Cette part, comme le montant brut de la mission sociale, est cependant en croissance continue sur la période sous revue.

---

<sup>58</sup> Fiche « RURA 3 »

<sup>59</sup> La définition du milieu rural a évolué dans le temps. Le caractère rural, recouvrant initialement les communes de moins de 2 500 habitants, est aujourd'hui apprécié en fonction du caractère périurbain ou non de la commune. Le seuil de 2 500 habitants n'est cependant que rarement franchi.

<sup>60</sup> Les derniers chiffres nationaux de l'INSEE portent sur la génération des entreprises créées en 2006 qui affichaient en 2011 un taux de survie de 51,5% pour l'ensemble des entreprises créées cette année là.

Tableau 17 : Activité et financements de la mission sociale réinsertion en milieu rural 2009/2012

	2009	2012	Evolution
<b>Nombre de projets financés</b>	38	55	45%
<b>montant total des financements de projet en K€</b>	181	206	14%
<b>Montant de la Mission sociale en K€</b>	252	289	15%
<b>Produits de la générosité du public affectés à cette cause</b>	91	230	150%

Source : Rapport annuel Fondation et CER Fondation

[174] Le nombre de sollicitations et de dossiers établis est également en croissance constante.

Tableau 18 : Evolution du nombre de dossiers traités

Années	Sollicitations reçues	Dossiers établis	Dossiers acceptés
2008	114	51	26
2009	116	58	38
2010	113	58	32
2011	119	70	43
2012	169	84	55

Source : Rapport d'activité Fondation 2011 et 2012

[175] Les dossiers de demande parviennent à la Fondation au travers de deux canaux : les demandes spontanées, liées à la présence de la Fondation sur les sites internet d'aide à la création d'entreprises, notamment celui de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), et les demandes orientées par des acteurs locaux d'aide à la création d'entreprises en particulier les fonds territoriaux France Active et les Boutiques de gestion. Il n'existe pas de procédure d'appel à projet.

[176] L'instruction est faite par l'équipe ruralité de la Fondation Raoul Follereau à partir de l'exploitation des informations remplies par le demandeur dans deux questionnaires :

- un questionnaire « présentation du porteur de projet » qui comprend la situation familiale du ou des porteurs de projet, leur parcours professionnel, leur situation professionnelle au moment de la demande, leur situation financière et une courte description du projet ;
- un questionnaire très détaillé sur le projet lui-même (description de l'activité, plan d'affaire, montage financier, concurrence, etc.). Ce questionnaire peut le cas échéant être rempli par le partenaire local ayant orienté le porteur de projet vers la Fondation.

[177] Durant l'instruction, des échanges ont lieu par téléphone entre le porteur de projet et la Fondation et éventuellement la structure locale qui a orienté le demandeur ou l'accompagne.

[178] L'aide moyenne accordée a tendance à baisser au fil des années : elle s'élevait à 5 050 euros en 2007, elle est de 3 750 euros en 2012.

[179] Les interventions sont limitées au territoire français et s'appuient sur deux partenariats :

- Un partenariat depuis 1999 avec le Collectif Ville Campagne, association qui aide les personnes souhaitant s'installer à la campagne et les communes qui souhaitent les accueillir ;
- Un partenariat avec la Nouvelle Economie Fraternelle, entreprise coopérative de finance solidaire, qui peut apporter un prêt bancaire au créateur quand les banques classiques ne souhaitent pas s'engager sur un projet. La Fondation détient par ailleurs une très faible part

du capital de la NEF (52,5 K€) et y dispose d'un compte de dépôt et de partage qui permet aux épargnants de donner tout ou partie des intérêts générés par leur dépôt à l'action ruralité de la Fondation.

- [180] Il n'y a cependant pas de partenariat formalisé entre la Fondation et les associations spécialisées dans l'aide à la création d'entreprise disposant d'un réseau territorial qui accueillent, suivent ou financent le même type de porteurs de projet, notamment les Boutiques de Gestion, France active ou l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique.
- [181] En situation d'opérateur direct, la Fondation consacre des effectifs à cette mission sociale plus importants que ceux des départements Enfance en détresse et Développement, avec 2,75 équivalents temps plein<sup>61</sup> en 2012. Ces effectifs sont la contrepartie du choix de la Fondation de « faire » elle-même plutôt que d'aider à faire.

## 5.3 Discussion

### 5.3.1 Les résultats en termes d'insertion sont bons

- [182] Le département insertion en milieu rural obtient de bons résultats dans la mesure où il s'adresse effectivement à des personnes en situation difficile, les accompagne dans leur projet sur la durée avec des taux de réussite supérieurs aux moyennes nationales de l'ensemble des créations d'entreprises. Il témoigne aussi d'un réel effort de suivi et d'évaluation de l'activité.

### 5.3.2 Le coût de fonctionnement de cette activité marginale pour la Fondation est élevé au regard des aides versées

- [183] La Fondation ayant choisi de ne pas déléguer cette activité, son coût de fonctionnement est voué à être élevé : pour engager 1 euro d'aide sur cette mission sociale, il faut dépenser 0,4 euros en frais de fonctionnement.
- [184] Il y a peu de liens entre cette mission sociale et les autres missions menées par la Fondation. Si la thématique de la création d'activité susceptible de générer un revenu se retrouve au sein de la mission sociale « développement », il n'y a aucun lien opérationnel entre ces deux missions et les méthodes et instruments utilisés sont différents. Les liens avec la mission enfance en détresse sont également rares : un seul cas d'orientation d'un parent concerné par les actions « enfants » vers le dispositif ruralité a été signalé à la mission.
- [185] En définitive, cette mission sociale apparaît comme la volonté de la Fondation de poursuivre l'action entreprise en son temps par la Fondation pour le logement social, mais reste malgré tout marginale tant en montant engagé qu'en ressources levées.

---

<sup>61</sup> Tableau de répartition par activité du personnel TRAP 2012

# ANNEXE 2 CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DE LA FONDATION RAOUL FOLLEREAU

ANNEXE 2 CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DE LA FONDATION RAOUL FOLLEREAU .....	39
<b>1 LES DISPOSITIFS CONTRIBUANT A LA MAITRISE DES RISQUES A LA FRF.....</b>	<b>40</b>
1.1 Contrôle et audit interne.....	40
1.1.1 Les objectifs assignés au contrôle interne.....	40
1.1.2 Périmètre et domaines du contrôle interne.....	40
1.1.3 Organisation du contrôle et des activités d'audit interne .....	41
1.1.4 Procédures et analyse des risques.....	41
1.1.5 Activités d'audit du service du contrôle interne.....	43
1.2 Les commissions spécialisées.....	44
1.2.1 Commission d'évaluation et de contrôle (CEC) .....	44
1.2.2 Commission financière.....	45
1.3 Audit externe .....	46
1.3.1 La certification.....	46
1.3.2 La certification du commissariat aux comptes.....	48
<b>2 DISCUSSION .....</b>	<b>48</b>
2.1 Le développement de la démarche qualité et du contrôle interne est remarquable.....	48
2.2 Mais il persiste plusieurs points de faiblesse.....	49
2.2.1 Il existe des projets qui semblent échapper à l'attention des dispositifs de contrôle en termes de conformité aux procédures décrites .....	49
2.2.2 Le suivi du contrôle interne reste marginal dans l'activité du conseil de surveillance .....	50
2.2.3 Le périmètre d'intervention des différentes instances de contrôle est incomplètement couvert.....	51
2.2.4 La conformité de certains projets à l'objet social reste problématique .....	53
2.2.5 Le traitement de certains dysfonctionnements majeurs n'a pas été satisfaisant.....	53
<b>3 PIECE JOINTE. TABLEAU DE SYNTHESE SUR LES DEPARTEMENTS DU SIEGE ET LES CARACTERISTIQUES AUDITEES. ....</b>	<b>54</b>

[186] Le succès de l'appel à la générosité publique comme source quasi exclusive des ressources de la FRF repose fortement sur la confiance qui lui est accordée par les donateurs. Celle-ci dépend de la capacité de la Fondation à mesurer et rendre compte aux donateurs que l'argent versé est utilisé conformément aux objectifs annoncés. La présente annexe ne traite que du premier objet, celui sur la qualité de l'information communiquée aux donateurs étant traité dans le corps même du rapport.

## **1 LES DISPOSITIFS CONTRIBUANT A LA MAITRISE DES RISQUES A LA FRF**

[187] Le contrôle IGAS de juillet 2001 avait souligné la quasi-absence de contrôle sur place et d'évaluation des activités des services du siège et des partenaires financés par la FRF. Celle-ci a mis en place depuis une politique de contrôle interne et externe qui constitue une avancée tout à fait remarquable par rapport à la situation antérieure, quand bien même elle apparaît encore perfectible. Les audits et contrôles internes sont réalisés par les permanents du siège, principalement par le service dit du contrôle interne. Un bureau de certification est mandaté pour réaliser les contrôles externes en sus des diligences habituelles d'un commissariat aux comptes.

[188] Les développements suivants détaillent les activités de contrôle et d'audit interne impulsées par le service du même nom, puis celles de deux commissions d'évaluation et de contrôle d'une part et financière d'autre part. Enfin, un troisième et dernier développement détaille l'activité du contrôle externe.

### **1.1 Contrôle et audit interne**

[189] A partir de 2006 et en lien avec le bureau de certification, la Fondation Raoul Follereau a mis en œuvre des réformes et dédié des moyens pour construire des services, instances et outils de contrôle interne, auxquels s'ajoutent les contrôles externes

#### **1.1.1 Les objectifs assignés au contrôle interne**

[190] La FRF a défini tout d'abord les objectifs assignés à la politique de contrôle qu'elle entend conduire. Ces objectifs très larges s'inscrivent dans une volonté d'amélioration générale de la qualité, autant que de maîtrise des risques.

[191] Ceux-ci sont exposés clairement dans ses rapports annuels. Selon ces documents, le contrôle interne a pour objet :

- de veiller au respect des lois, réglementations, et orientations données par les organes sociaux ainsi que des valeurs de la charte de déontologie ;
- de garantir aux donateurs la bonne utilisation des dons ;
- de veiller à la pertinence de l'action dans le respect de l'objet social ;
- de rendre les structures les plus sûres et efficaces possibles ;
- de faire évoluer l'organisation dans le cadre de la démarche de certification.

#### **1.1.2 Périmètre et domaines du contrôle interne**

[192] Le champ du contrôle interne est large :

- contrôle de gestion comptable et budgétaire des services de la FRF ;
- suivi, évaluation, et contrôle des programmes d'aide ;
- protection, sauvegarde et bonne gestion des actifs financiers et immobiliers de la FRF ;

- pertinence de l'information externe et interne ;
- optimisation des ressources humaines et de la gestion.

[193] Le périmètre de contrôle interne comprend la Fondation, ses filiales ou entités proches (Follereau Logistique, SCI Dantzig Immo).<sup>62</sup> Le contrôle interne concerne également les « réseaux » de la Fondation, c'est-à-dire ses délégations départementales et les associations affiliées en France, enfin son réseau de représentants à l'étranger. Enfin, tous les bénéficiaires d'aide financière, partenaires des projets sont concernés. Les associations membres de l'union internationale des associations Raoul Follereau (UIARF) ou l'association des amis de la fondation Raoul Follereau (AAFRF), peuvent être contrôlés lorsqu'ils reçoivent des subventions, comme tous les autres partenaires.

### 1.1.3 Organisation du contrôle et des activités d'audit interne

[194] L'organisation du contrôle interne se veut fondée sur l'implication de tous les services et comporte trois niveaux de contrôle :

- le premier niveau (celui de chaque membre du personnel) dont les responsabilités sont de connaître et d'appliquer les procédures et de signaler à la hiérarchie les anomalies ;
- le deuxième niveau (celui des responsables des services) qui ont en charge la formation, la supervision et le contrôle de leur service et doivent signaler les anomalies au contrôle interne ;
- le troisième niveau du ressort du directoire et du contrôle interne : gestion des missions périodiques de contrôle à effectuer, pilotage de la cohérence des niveaux de contrôle, intégration des commissions concernées, fréquence des missions de contrôle, suivi des actions correctrices.

[195] Un service du contrôle interne est constitué, relié au troisième niveau de contrôle, qui dépend directement de l'un des trois membres du directoire. L'activité mobilise un contrôleur à temps plein et le responsable du contrôle interne, membre du directoire, pour un mi-temps ; le service dispose par ailleurs de moyens financiers permettant d'effectuer les déplacements nécessaires aux contrôles, notamment les déplacements à l'étranger.

[196] On relèvera que l'intitulé du service dit du contrôle interne est inapproprié : le contrôle interne repose par définition, et comme la FRF le revendique justement, sur l'implication de tous les membres de l'organisation et non pas uniquement sur une cellule de deux personnes spécialisées dont l'activité est dédiée en réalité à une activité d'audit interne, dans l'acceptation habituelle retenue dans les normes internationales d'audit<sup>63</sup>. Le bureau de certification a également fait cette observation (cf. infra).

### 1.1.4 Procédures et analyse des risques

[197] L'activité d'audit interne repose sur la mesure d'écart aux procédures formalisées qui doivent être respectées par les services de la Fondation et ses partenaires. La FRF dispose aujourd'hui d'un corpus étoffé constitué de 121 procédures<sup>64</sup> périodiquement réactualisées et réparties entre les grands domaines suivants :

- sur les grandes activités "métiers" (développement, enfants, programmes santé et lèpre, aide à la réinsertion) ;

<sup>62</sup> Procédure Règles pour l'établissement du plan de contrôle interne AUDII-A1 janvier 2009

<sup>63</sup> Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (Institute of Internal Auditors (IIA) ; IFACI révision janvier 2011)

<sup>64</sup> Au 30 avril 2013

- sur les activités de collecte et les relations avec les donateurs (marketing, communication, communication, traitement des dons, collecte JML et réseaux) ;
- sur les activités support (finances, comptabilité & services généraux, GRH, informatique) ;
- sur la gouvernance et l'organisation de la FRF et de ses filiales ;
- enfin, sur le contrôle interne lui-même.

[198] Les deux procédures sur le contrôle interne détaillent le plan d'élaboration de "contrôle interne" et ses règles d'établissement. Ce plan annuel est validé par le directoire.

[199] Le champ du contrôle interne est potentiellement immense pour toute organisation. La méthode d'identification des principaux risques a été construite avec l'aide du bureau de certification et reportée dans une procédure spécifique<sup>65</sup>. Elle détaille les risques auxquels la FRF pourrait devoir faire face et leurs conséquences :

*"- **Financier** : gestion risquée, établissements bancaires à risques, fraude, détournement de fonds, malversation, confusion des comptes, engagement financier hors budget, non fiabilité des comptes, conflits d'intérêt, ....*

*- **Juridique** : non-conformité à la réglementation (fiscale, sociale, CNIL, droits de reproduction, ...), aux statuts, aux lois sectorielles locales (médicales, sociales, administratives),*

*- **Opérationnel** : engagement non conforme avec la mission, détournement de projets vers d'autres finalités, inadéquation des partenaires avec la mission ou le projet,*

*- **Technique** : risque médical, risque informatique, sécurité, incendie,...*

*- **Social** : absence de personnel entraînant l'arrêt d'un service, ...*

*Ces risques peuvent avoir :*

*- des **conséquences matérielles directes** sur les activités et programmes de la Fondation,*

*- et/ou **indirectes sur son image et sa notoriété.** "*

[200] L'analyse des risques a été conduite en 2007 et 2008 tant pour les projets conduits par les partenaires que sur les activités des services du siège. La procédure prévoit une cotation des risques selon la gravité potentielle et la probabilité d'occurrence qui est synthétisée dans un score final destiné à définir une périodicité optimale de contrôle. La FRF a construit un tableau cotant les risques des délégations en 2008 qui a abouti à un échéancier de contrôle. Ceci a été fait également sur les pays et les projets (poids financier, qualité du contrôle interne, ...).

[201] Mais, de l'avis même de la FRF, cette procédure est mal adaptée et les effectifs du service d'audit sont insuffisants (1,5 ETP) pour y faire face. La fréquence théorique des contrôles, prévue dans la procédure, n'a pu être tenue et les cotations n'ont pas été réactualisées. Sur les services du siège, le service d'audit interne tient à jour un tableau « grille d'audit » pour chaque service pour établir ses priorités, tout en tenant compte des audits externes qui sont également réalisés sur les services (ex comptabilité : commissaire aux comptes et commission financière) et sur lesquels les contrôles internes seront adaptés dans le souci de ne pas les mobiliser excessivement ces services.

<sup>65</sup> Procédure AUDI 1 A1 (4)01-09 RÈGLES POUR L'ÉTABLISSEMENT DU PLAN DE CONTRÔLE INTERNE

### 1.1.5 Activités d'audit du service du contrôle interne

[202] L'année 2006 a été principalement consacrée à la définition des différentes procédures avec l'aide du bureau de certification. Le nombre d'audit a crû rapidement à compter de 2007 et le dispositif a atteint aujourd'hui son rythme de croisière. L'activité d'audit du service est conséquente. Si la fréquence des contrôles initialement prévue n'a pas été tenue, la prévision annuelle des audits programmés dans les plans de contrôle a été globalement respectée.

Tableau 19 : Réalisation par le service du contrôle interne des audits programmés.

Nombre de missions	2012		2011		2010		2009	
	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus
23 Pays avec projets FRF	4	6	4	6	5	7	8	8
15 Services du siège	7,5	12	9	11	9	12	7	8
41 Délégations/Assoc	8	10	5,5	8	13	8	7	8
2 Filiales	2	2	0	1	1	1	0	1
	21,5	30	18,5	26	28	28	22	25
<b>Taux de réalisation</b>	<b>72 %</b>		<b>71 %</b>		<b>100 %</b>		<b>88 %</b>	

Source : FRF/service du contrôle interne, 2013

[203] Alors que l'analyse de risques considère que les activités pays sont potentiellement les plus à risque, les audits "pays" par le service du contrôle interne ont décliné entre 2009 et 2012, pour ne concerner que moins de 25 % de ses audits annuels. Les services du siège et les délégations départementales ont par contre régulièrement été audités et représentent plus de 75 % des audits. Ceci peut apparaître étonnant au vu de l'analyse de risques faite en 2007. On notera toutefois que les pays ayant les plus forts engagements financiers sont régulièrement suivis et notamment le Bénin, dont la gestion du centre hospitalier de Pobé fait l'objet d'un suivi annuel soutenu.

[204] Il apparaît à l'inverse des angles morts dans l'activité d'audit du service du contrôle interne

\* Ceci concerne le service des legs dont l'apport aux recettes apparaît bien supérieur à celui de la JML et du réseau des comités et dont le fonctionnement est apparu fragile à la mission. Un contrôle ancien, datant de 2008 avait procédé au rapprochement de cohérence à partir d'un sondage sur 6 dossiers. Bien que programmé chaque année depuis 2009, le service des legs n'a fait depuis l'objet d'aucun audit du service du contrôle interne malgré les enjeux qu'il représente. Ce secteur est "couvert" par les commissaires aux comptes de même que par le bureau de certification et c'est pourquoi le service du contrôle interne dit ne l'avoir pas priorisé.

\* De même, il n'y a eu qu'un seul audit du contrôle interne sur les activités au Liban, pays dont le score de risque était en 2007 de loin le plus élevé (54 pour une moyenne des scores pays de 11.36 pour le secteur développement) et sur lequel le rapport IGAS de 2001 avait attiré particulièrement l'attention.

[205] Tous les audits réalisés par le service du contrôle interne ont fait l'objet d'un rapport remis aux audités avec un plan d'action. Un tableau général des principales recommandations est tenu par le service et leur mise en œuvre apparaît globalement bien suivie.

## 1.2 Les commissions spécialisées

[206] Les instances dirigeantes de la FRF, conseil de surveillance et directoire se sont dotées de deux instances de conseil et de surveillance. Cette organisation, détaillée dans les rapports d'activité annuels, complète le dispositif de contrôle interne et répond à l'observation de l'IGAS en 2001 ainsi qu'aux bonnes pratiques en matière de gouvernance d'un organisme faisant appel à la générosité du public. L'existence de ces deux instances et leur fonctionnement sont d'ailleurs spécifiquement audités dans le cadre de la certification du bureau de certification (cf. infra).

### 1.2.1 Commission d'évaluation et de contrôle (CEC)

[207] La FRF dispose d'une commission d'évaluation et de contrôle, « organe consultatif du conseil de surveillance » ayant pour objet « de signaler au directoire et au conseil de surveillance tout dysfonctionnement constaté dans la bonne affectation et l'utilisation des ressources collectées auprès des donateurs » (article 7 des statuts). Selon le règlement intérieur de la FRF, elle doit contrôler notamment : la définition de la méthodologie d'évaluation, la traduction des objectifs de la fondation en propositions techniques, la conformité des actions et projets aux missions et objectifs de la fondation, la qualification des bénéficiaires des financements, la bonne utilisation des fonds par les bénéficiaires<sup>66</sup>.

[208] La CEC peut missionner des audits auprès des bénéficiaires après accord du conseil de surveillance. Cette commission effectue des visites sur place. Elle est composée de trois membres extérieurs à la fondation, bénévoles et proposés par le président du directoire. Cette commission consultative rend compte au conseil de surveillance ; son président y siège avec voix consultative. La CEC ne dispose pas de budget propre. La FRF finance les déplacements demandés, qui sont, si possible, couplés avec les déplacements des salariés sur le terrain pour des raisons d'économie.

[209] Son périmètre d'intervention, couvrant en théorie la totalité des activités de la FRF est en pratique restreint au suivi des projets sur le terrain, essentiellement africains. En pratique il ne concerne notamment pas :

- ✓ les projets ruralité, qui sont conduits en France ;
- ✓ les activités des services du siège ;
- ✓ les activités du réseau des comités et des délégations<sup>67</sup> ;
- ✓ les activités des représentations à l'étranger ;
- ✓ les dimensions comptables des projets.

[210] Les audits de ces dernières activités relèvent donc exclusivement du service du contrôle interne décrit ci-dessus. Les audits du contrôle interne ne sont pas communiqués à la CEC quand bien même ceux-ci recoupent en partie ceux de la CEC (i.e. conformité des projets à l'objet social, contrôle de la réalité des actions mises en œuvre...).

[211] On relève que la CEC n'intervient pas non plus sur le fonctionnement du service du contrôle interne dont elle est en principe chargée de valider la méthodologie d'évaluation. Cette fonction est renvoyée par le président de la CEC aux audits externes du bureau de certification, dont la CEC n'est pas non plus destinataire.

<sup>66</sup> Son rôle est détaillé dans la fiche de procédure GOUV 13 (1)10-06

<sup>67</sup> Le directoire a souhaité en 2011 que la CEC s'implique dans l'évaluation des délégations mais ceci ne s'est pas réalisé

- [212] S'agissant des projets africains, principal objet d'attention de la CEC, le contrôle porte essentiellement sur les projets d'investissement. La CEC s'estime mal armée pour réaliser des contrôles ou des évaluations concernant le fonctionnement. Elle ne dispose pas à ce jour d'outil d'analyse commun à ses trois membres. Seul le président utilise une trame d'analyse et les rapports produits sont hétérogènes. Il n'y a pas consensus sur la production de la commission : d'après son président, elle relève du contrôle de conformité à l'objet de la FRF et à la pensée de Raoul Follereau ; elle s'apparente davantage à de l'évaluation d'après le responsable du contrôle interne.
- [213] Le choix des projets visités est lié à leur poids financier mais aussi concrètement à leur accessibilité géographique. Le directoire a constamment demandé sur la période que les pays choisis soient ceux où la FRF assure une fonction de coordination des programmes lèpre. La CEC ne réalise pas de contrôle sur dossier des projets.
- [214] La commission n'est pas saisie des problèmes ou risques relatifs aux ressources humaines, car le fonctionnement des représentations à l'étranger, des délégations et des services du siège est en pratique hors de leur champ.
- [215] La CEC, organe consultatif du conseil de surveillance n'a jamais rapporté devant ce dernier. Le directoire à qui les rapports sont également rendus, apparaît beaucoup plus impliqué : 1 à 3 réunions par an sont organisées en moyenne par la CEC auxquelles le directoire participe. Un outil de suivi des recommandations de la CEC a été bâti sur tableur, mais très vite abandonné car fastidieux et jugé peu utile. Les principaux dysfonctionnements observés sont considérés comme mineurs.

Tableau 20 : pays et projets visités par un membre de la CEC sur la période 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
<b>Pays</b>	Congo	Madagascar	Inde	Tchad, Bénin
<b>Nombre projets vus</b>	8	12	2	24 (6 et 18)
<b>Nombre réunions CEC/ directoire</b>	1	1	3	3

Source : rapports annuels FRF, rapports d'activité de la CEC - Traitement IGAS

### 1.2.2 Commission financière

- [216] La FRF dispose d'une commission financière (CF) composée de deux membres agréés par le conseil de surveillance. Son rôle est consultatif. Son président siège avec voix consultative au conseil de surveillance. Elle a parmi ses attributions<sup>68</sup> la mission principale de contrôler la cohérence des orientations et activités de la FRF avec ses capacités financières. Elle donne également un avis sur la politique de placement, les risques de contrepartie. Enfin, elle doit « s'assurer de la réalité des services de contrôle interne (structure, procédures, rapports) ».
- [217] La CF se réunit en moyenne 4 fois par an avec le directoire. Ses rapports d'activités et ceux du conseil de surveillance témoignent qu'elle assure son rôle d'analyse et de conseil sur le suivi budgétaire et financier, ainsi que sur la politique de placement.
- [218] La mission sur les services du contrôle interne est de l'avis du président de la CF, assez limité. Cette attribution est issue des observations qu'a pu faire le certificateur externe dont la première version du référentiel, aujourd'hui dépassée, centrait le contrôle interne sur les aspects budgétaires, comptables et financiers. La CF dispose donc des documents et rapports portant sur le contrôle interne. Elle a formulé un avis positif sur son fonctionnement en 2011 et 2012.

<sup>68</sup> Son rôle est détaillé dans la fiche de procédure GOUV 12 (1)10-06

## 1.3 Audit externe

### 1.3.1 La certification

- [219] Le développement du contrôle interne et des audits internes s'est appuyé sur la certification externe. Celle-ci a été confiée au Comité de la charte de 1996 à 2001, que le groupe Raoul Follereau a quitté début 2002. Avec les nouveaux statuts en 2006 et la réforme de la gouvernance, la FRF a relancé un processus de certification externe qui est réalisé depuis cette période par un bureau de certification.
- [220] Ce certificateur dispose depuis le début des années 2000 d'un référentiel de certification de service : organismes faisant appel à la générosité du public IE001, construit à partir d'une identification des principaux risques et causes de dysfonctionnement de ces organismes. Ont été identifiés :
- Cinq risques : perte de confiance des donateurs, perte de crédit par rapport aux objectifs de l'organisme et son objet social, perte de maîtrise des processus internes, perte de crédit médiatique, perte de maîtrise des processus externes ;
  - Onze causes de dysfonctionnements liées à l'organisation et au fonctionnement de l'organisme: réalité de l'activité non-conforme aux objectifs affichés, frais de fonctionnement non justifiés, manque de contrôle de la gestion des ressources collectées, probité et désintéressement des dirigeants non assurée, fonctionnement peu transparent de l'organisme, ... ;
  - Trois causes liées aux activités de l'organisme : objectifs des collectes mal défini, traçabilité des fonds non assurée, placement des fonds et biens dans des opérations à risque.
- [221] Quatre caractéristiques sont certifiables :
- Utilisation des ressources conforme aux missions fixées et connues des donateurs ;
  - Fonctionnement de l'organisme garanti par la définition des responsabilités et des pratiques ;
  - Droits des donateurs définis et respectés, information à leur égard sincère ;
  - Les informations transmises par l'organisme sont transparentes et cohérentes.
- [222] Deux caractéristiques sont optionnelles et non retenues par la FRF: la mise en place d'une gestion des ressources humaines ainsi que la définition et la mise en œuvre d'une politique environnementale.
- [223] Les quatre caractéristiques certifiables sont déclinées en 38 sous caractéristiques détaillant les exigences du certificateur et les éléments à lui produire : présence minimale de documents (statuts, charte de déontologie, compte-rendu des réunions des organes délibérants...), de procédures respectées (quorum, règles de vote, réunions des organes de direction), respect des compétences des différents organes, règles écrites garantissant l'absence de conflits d'intérêt dans le process achat, process de traçabilité des dons, publication du CER, information des donateurs sur les fonds en attente d'affectation....
- [224] Le périmètre des audits de certification est celui de la fondation Raoul Follereau. Il n'intervient pas sur les entités combinées. Le tableau suivant détaille l'ensemble des audits conduits depuis 2006 par cette société.

Tableau 21 : Audit de certification Veritas 2006 - 2012

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
nature de l'audit	Certification initiale	Suivi	Suivi	Renouvellement	Suivi	Suivi	Renouvellement

Source : FRF

- [225] Les audits sont conduits par deux auditeurs sur une durée d'environ six jours : une journée est consacrée à la préparation de la mission et à la rédaction du rapport ; quatre jours sont consacrés aux investigations sur place. L'exercice apparaît donc contraint dans le temps ; ces délais d'audit ne permettent pas d'auditer des projets sur le terrain. Les investigations sont allégées lors des audits de suivi où toutes les sous-caractéristiques ne sont pas systématiquement réinterrogées. Les coûts annuels de ces audits sont compris entre 12 000 et 13 000 € pour la période sous revue.
- [226] Sur cette période, les audits ont été conduits par quatre auditeurs distincts avec une continuité des responsables d'audit sur la période 2006-2008 et 2009-2012. La mission IGAS a échangé avec le responsable d'audit de cette seconde période et consulté l'ensemble des rapports produits. Sur la période 2009-2012, les auditeurs ont, outre leurs échanges avec les responsables du siège et des représentants de projets de passage en France, réalisé des visites de comités départementaux (4 par audit). Les rapports d'audit, d'une dizaine de pages, sont standardisés et comportent systématiquement une analyse des points forts/points faibles ainsi que des axes de progrès (2 pages) ; le cas échéant, des fiches de non-conformité au regard du référentiel d'audit ont été établies (c'est le cas en 2010).
- [227] La pièce jointe de cette annexe détaille les points de contrôle audités dans les services et départements de la fondation lors de l'audit de 2011. Ce tableau est superposable à celui des années 2010 à 2012, hormis pour les comités départementaux audités.
- [228] Les principaux résultats des audits sont les suivants :
- Aucune non conformité depuis 2009, sauf en 2010 où 2 non conformités mineures sont signalées : le coupon réponse de l'appel aux legs ne porte pas la mention CNIL dans le journal lèpre de 09/2010 (clause C3.2 du référentiel sur le respect des droits des donateurs concernant leurs données personnelles) ; l'évaluation des prestataires de collecte de fonds est réalisée oralement après chaque commande, au cas par cas, et n'est pas formalisée (caractéristique 2.9 qui stipule que les intervenants extérieurs à la collecte de fonds sont évalués annuellement).
  - Les points forts et faibles se renouvellent pour partie d'une année à l'autre ; dans certains cas ils sont récurrents (par exemple l'appropriation de la procédure qualité par l'ensemble des services audités est mentionnée en point forts 2011 et 2012 ; l'absence de projet directeur informatique figure en points faibles 2011 et 2012.)
- [229] La mission relève que la conformité des projets à l'objet social est certifiée par le bureau de certification depuis 2006 sans réserves. De même pour la gouvernance de la Fondation, certifiée sans réserves ni observations hormis celles portant sur la faiblesse de la commission d'évaluation et de contrôle en 2011 et 2012. Enfin, s'agissant du plan de contrôle interne, la mission s'est interrogée sur l'absence d'audits pendant la période sous revue concernant le service des legs ou sur les projets du Liban. Or sur ces différents points la mission a soulevé des interrogations détaillées dans le rapport principal.
- [230] Il existe ainsi des zones de fragilité également dans le contrôle externe.
- La trame d'analyse est bien construite mais elle borde le périmètre et l'analyse des risques a priori ; les auditeurs sont mandatés sur ce référentiel et ne peuvent l'étendre ;

- L'audit est très contraint par les délais. Il est frappant de voir la brièveté des investigations préliminaires qui conduisent les auditeurs à tout faire "en direct" sur place.
- Il y a des omissions dans le chaînage des points de faiblesse et des non conformités d'une année sur l'autre, le rôle défaillant du conseil de surveillance (pas de CEC opérationnelle pour l'alerter, pas d'exigence de débat sur les dysfonctionnements majeurs...) relèverait *a minima* d'une non-conformité. En tout cas, la défaillance de la CEC relevée en point faible en 2011, ne s'est pas transformée en non-conformité en 2012 mais en mention simple dans les pistes de progrès...

### 1.3.2 La certification du commissariat aux comptes

- [231] La certification annuelle des comptes par un commissaire aux comptes est une exigence légale pour une fondation reconnue d'utilité publique. La FRF a recouru aux services d'un même commissariat aux comptes de 1988 à 2011<sup>69</sup> ; un nouveau cabinet a été désigné par le conseil de surveillance à compter de 2012.
- [232] Les deux cabinets n'ont pas signalé d'anomalies significatives dans les données comptables qui ont été jugées de bonne qualité. Aucune remarque n'a été formulée concernant la conformité à l'objet social. Il n'a pas été relevé de risque financier de moins value latente et les comptes ont été certifiés sans observation.

## 2 DISCUSSION

- [233] On relèvera ici les points forts et points faibles des dispositifs décrits ci-dessus à l'aune de la situation observée en 2001.

### 2.1 Le développement de la démarche qualité et du contrôle interne est remarquable

- [234] Tout d'abord, et comme relevé en introduction de cette annexe, le développement de la démarche qualité et de la maîtrise des risques à la FRF est remarquable. Ces démarches n'existaient en 2001 que partiellement, dans le domaine comptable et budgétaire et se sont étoffées en s'étendant à l'ensemble des activités de la FRF et de ses satellites.
- [235] De nouveaux acteurs de contrôle interne via un service éponyme et deux commissions destinées à conseiller le conseil de surveillance ont été créés. De plus, les activités, outre le commissariat aux comptes, sont maintenant soumises à un contrôle externe d'une société de certification.
- [236] Il convient de souligner le travail très important de formalisation des processus et des responsabilités qui a été engagé par le service du contrôle interne. L'activité de ce service apparaît déterminante dans leur mise en place qui contribue à standardiser et sécuriser l'activité dispersée sur un nombre élevé d'acteurs professionnels et bénévoles.

---

<sup>69</sup> Présent depuis 1988, ce commissaire aux comptes a toutefois laissé sa mission en 2009, à un autre commissaire appartenant au même cabinet

- [237] Une culture de contrôle interne s'est implantée tant dans les services du siège que ses représentations sur le terrain, avec la structuration et l'utilisation des outils : procédures, plan de contrôle interne et audits. Cette acculturation progresse également les réseaux de bénévoles des comités et associations départementales et les entités combinées. Les acteurs ont pris conscience que ces efforts étaient le prix d'une meilleure transparence, d'une amélioration de la qualité, de la maîtrise des risques et *in fine* du maintien de la confiance des donateurs.
- [238] L'ensemble de cette démarche tant interne qu'externe représente un coût direct<sup>70</sup> proche de 250 K€ soit 1.5 % des emplois figurant au CER combiné 2012 de la Fondation.

## 2.2 Mais il persiste plusieurs points de faiblesse

- [239] Il persiste des points de faiblesse tant en termes d'application de procédures à l'ensemble des projets, que de positionnement des différents dispositifs, de périmètres de contrôle, de couverture du risque "pays", d'analyse de la conformité à l'objet social et enfin de gestion des risques majeurs lorsqu'ils surviennent.

### 2.2.1 Il existe des projets qui semblent échapper à l'attention des dispositifs de contrôle en termes de conformité aux procédures décrites

- [240] Si la culture qualité a progressé, l'analyse des dossiers des projets détenus au siège montre qu'il existe encore beaucoup de zones de faiblesse. La mission a passé en revue une sélection de dossiers sous l'angle de leur conformité au référentiel d'instruction LEPR 2 A1. Rares sont ceux qui comportent l'ensemble des éléments attendus :
1. Dossier type de demande, dans ses différentes versions sur cette période (en année n-1)
  2. Eléments d'instruction et/ou d'analyse du service du siège : demande de précision, éléments d'analyse technique sur la vraisemblance des chiffrages demandés ...
  3. Une lettre d'accord du directoire ; Un contrat de partenariat ; des éléments comptables de mise en paiement des tranches
  4. Un rapport d'activité du bénéficiaire ; des rapports ou documents d'évaluation sur place de bonne exécution.
  5. Autres pièces
- [241] Le principal point de faiblesse porte sur les rapports d'activités technico-financiers produits par les partenaires et les éléments d'évaluation qui peuvent arriver tardivement par rapport aux demandes de poursuites des financement, voire pas du tout.

---

<sup>70</sup> Il ne s'agit que des coûts directs du contrôle externe (CAC et Certification) et du contrôle interne de 3ème niveau. L'estimation ne comprend pas les coûts induits sur les premiers et seconds niveaux pour réaliser leurs contrôles quotidiens et répondre aux auditeurs interne et externe.

[242] Certains dossiers ne portent pas trace d'une instruction en vue de la reconduction de financements historiquement actés. Ainsi, le projet 1489203 verse depuis de nombreuses années les salaires d'infirmières religieuses œuvrant dans les centres de santé et hôpitaux mauritaniens. Sur la période 2006-2012, il n'existe aucun dossier de demande de l'archevêché qui n'a pas produit un seul rapport financier mais seulement trois rapports techniques en 2008, 2009 et 2012 de respectivement 1, 4 et 2 pages, où l'on peine à identifier le nombre d'infirmières bénéficiaires. C'est dans le rapport d'audit du contrôle interne que l'on découvre que les 70 à 80 000 € versés chaque année concernent 35 infirmières soignantes. Ces remarques ne visent pas à remettre en cause le travail réalisé par ces religieuses, mais témoignent que ce projet n'apparaît vraiment pas être dans les standards de la démarche qualité promue par la Fondation. Aucune remarque écrite des trois niveaux du contrôle interne n'a semble-t-il été faite sur ces nombreuses non-conformités, hormis en 2012 une mention de l'absence de rapport d'activité dans un rapport d'audit du contrôle interne<sup>71</sup>. Cette situation anormale, qui n'a pas été corrigée, n'a pas non plus été signalée lors des contrôles externes alors qu'elle concerne un projet d'appui au fonctionnement qui figure parmi les 10 plus coûteux du secteur santé, reconduit d'année en année.

### 2.2.2 Le suivi du contrôle interne reste marginal dans l'activité du conseil de surveillance

[243] Les statuts de 2006 de la Fondation concentrent le conseil de surveillance sur son rôle stratégique et de contrôle. Le règlement intérieur de l'ILEP auquel adhère la FRF, précise dans son annexe III, les attentes d'une bonne gouvernance en matière de contrôle : " *Contrôles internes : Le Conseil maintient et évalue régulièrement le système de contrôles internes de l'organisation, de notification de la performance, des directives et des procédures*".<sup>72</sup>

[244] Le fonctionnement de la commission d'évaluation et de contrôle ne lui permet pas de remplir son rôle de garant du bon fonctionnement de la FRF auprès du conseil de surveillance : ses outils ne sont pas professionnalisés (pas d'analyse de risque ; pas de trame d'analyse standardisée, pas de suivi) ; son champ d'action est réduit aux seuls projets africains et le nombre de projets et de pays visités est faible ; elle ne produit aucun travail sur dossier (analyse de compatibilité des projets avec l'objet social) ; ses recommandations ne sont pas ou peu suivies. La CEC ne dispose pas des audits conduits sur les autres champs par le service du contrôle interne ou le bureau de certification ; elle n'est pas non plus saisie des principaux dysfonctionnements qui sont détectés et traités par le directoire. Ce faisant, la CEC n'est pas en capacité, malgré le dévouement de ses membres bénévoles, de rendre compte au conseil de surveillance qui n'apparaît d'ailleurs pas avoir d'attentes particulières à ce sujet, contrairement au directoire. Cette situation est en partie identifiée et la faiblesse du fonctionnement de la CEC a été signalée<sup>73</sup>. Mais elle n'est à l'heure actuelle pas corrigée.

[245] Les standards internationaux recommandent que le service d'audit interne dispose d'une indépendance suffisante<sup>74</sup> et, s'il n'est pas rattaché directement au conseil de surveillance, qu'il le soit fonctionnellement et puisse lui rapporter directement.

<sup>71</sup> Service du contrôle interne. Rapport de contrôle. Mauritanie Juin 2012. page 4.

<sup>72</sup> ILEP Règlement interne, annexe 3 Annexe Trois Code de bonne gouvernance : Un code pour les secteurs bénévole et communautaire (Extrait d'ACEVO - Association of Chief Executives of Voluntary Organisations) 27 mars 2009.

<sup>73</sup> Audit annuel de 2011 du bureau Veritas (absence d'outil d'évaluation)

<sup>74</sup> Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'IIA : IFACI révision janvier 2011

- [246] Alors que l'amélioration des processus de contrôle est présentée comme « un objectif permanent »<sup>75</sup> répondant à une « préoccupation à la fois de maîtrise, d'efficacité et de transparence », on relève que cette activité est peu détaillée dans les rapports annuels : après une présentation standard de l'activité, inchangée d'une année sur l'autre, dans le rapport moral du président du conseil de surveillance, seuls les pays et services audités une année donnée changent. Il n'existe pas de synthèse présentée sur la maîtrise globale du risque ni *a fortiori* sur les éventuelles défaillances. Il n'y a notamment pas de données sur les principaux constats, avancées et points de faiblesse, voire signalement d'incidents.
- [247] Le sujet "contrôle interne" n'apparaît pas dans les ordres du jour du conseil de surveillance<sup>76</sup>. Le plan de contrôle annuel ne lui est pas remis ; il dispose uniquement des éléments du rapport moral et d'activité. Il n'existe pas de synthèse présentée sur la maîtrise globale des risques de la fondation. Seuls les rapports de certification sont l'objet d'une présentation<sup>77</sup> et servent de témoin à l'amélioration du processus qualité de la FRF. Or, le périmètre d'audit du certificateur comme ses délais de réalisation ne permettent pas de couvrir l'ensemble des questions soulevées par l'implantation d'une démarche de maîtrise de risques et d'amélioration de la qualité. Ils ne relatent pas non plus les dysfonctionnements (*cf. infra*).
- [248] La politique d'audit et de contrôle interne reste clairement l'affaire du directoire : le service du contrôle interne lui est rattaché, la CEC lui rend directement compte également. Ceci implique que si la politique de contrôle est bien portée - ce pourquoi elle s'est développée - le conseil de surveillance n'assume pas pleinement son rôle de contrôle en la matière.

### 2.2.3 Le périmètre d'intervention des différentes instances de contrôle est incomplètement couvert

- [249] Le tableau suivant rassemble les champs de compétence des différents dispositifs. Pour être complet, deux commissions non citées plus haut, car n'ayant pas explicitement une fonction de contrôle mais uniquement de conseil, ont été ajoutées : la commission médicale et la commission d'orientation qui n'interviennent chacune que sur un seul domaine.

---

<sup>75</sup> Rapport moral du président du conseil de surveillance 2010, 2011 et 2012.

<sup>76</sup> Aucune intervention du responsable du service du contrôle interne lors des conseils de surveillance auxquels il assiste très régulièrement avec les 2 autres membres du directoire, au sujet de l'audit interne entre 2009 et 2012 hormis la présentation des rapports du bureau Veritas

<sup>77</sup> Conseils de surveillance du 12 décembre 2012. Point n°11, du 14 décembre 2011. Point 7, du 15 décembre 2010. point 8, 11 décembre 2011, points 2 et 7. A compter de 2011, les administrateurs ont demandé à être destinataires des rapports d'audit.

Tableau 22 : champ de compétence des dispositifs de contrôle de la FRF

Service ou Domaine	Contrôle interne	Commission Evaluation et contrôle	Commission financière	Commission scientifique et médicale	Commission d'orientation	Bureau
Conseil de surveillance						X
Directoire						X
Comptabilité	X		X			X
Legs	X		X			X
Traitement des dons	X					X
Relations donateurs	X					X
Informatique	X					X
Communication	X					X
Marketing	X					X
Contrôle interne	X		X			X
Service des comités	X					X
Projets lèpre et santé	X	X		X		X
Projets Développement	X	X				X
Projets Ruralité	X	X				X
Projets Enfants	X	X				X
Réseau des bénévoles	X				X	X
Association Amis de la FRF						
ILEP						
UIARF	X					
Follereau Logistique	X					
SCI Dantzig	X					

Source : IGAS

[250] Le service du contrôle interne a les compétences les plus larges, sur la presque totalité de l'ensemble du champ de la FRF et des organismes affiliés. Le certificateur externe couvre les domaines des organes de direction, mais il n'intervient que sur le seul périmètre FRF et pas sur les entités combinées. Dans son rapport d'audit 2011, il avait soulevé la question de la cohérence entre les périmètres disjoints des comptes combinés certifiés par le CAC et celui de la certification. Un membre du conseil de surveillance en 2011 avait suggéré « *de faire admettre au certificateur que le contrôle interne de la FRF couvrant ses filiales, leurs activités se trouvaient implicitement certifiées* ». Mais une certification ne peut être implicite et le périmètre certifié en 2012 est resté celui de la fondation. Dès lors, il conviendrait d'élargir explicitement ce périmètre. Une autre option serait que la CEC intervienne sur l'ensemble du champ mais on a vu qu'elle n'en a ni les moyens ni les outils.

➤ La couverture du risque pays est incomplète et se réduit

[251] Le risque "pays" considéré à raison comme le plus élevé dans l'analyse de risque de 2007-2008, n'est couvert de manière structurée que par le seul service du contrôle interne. Certains pays considérés comme à haut risque (Liban) n'ont fait l'objet d'aucun audit sur la période sous revue<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Une mission du directoire et du service du développement a été toutefois réalisée en 2011 sans avoir le caractère formel des audits du CI. Un audit du service du CI est programmé en 2013

- [252] Par ailleurs, le nombre d'audits réalisés par ce service se réduit et renvoie à celui des autres intervenants : représentants et salariés des services projets du siège. La politique de contrôle interne actuelle s'oriente vers davantage de contrôle permanent par les services<sup>79</sup>.
- [253] L'analyse des rapports de contrôle met en lumière un approfondissement différent selon les contrôles : si les contrôles effectués par le contrôle interne suivent une méthodologie permettant de vérifier à la fois des éléments factuels (réalisation des investissements, présence des personnels, des médicaments, du matériel), des éléments budgétaires et comptables (vérification des factures) et l'adéquation du projet réalisé et du dossier initial, les contrôles effectués par les autres intervenants de la FRF, responsables de programme ou commissions, sont le plus souvent orientés vers l'analyse qualitative. Ils visent avant tout à s'assurer que le projet soutenu fonctionne bien, à s'enquérir des difficultés ou besoins nouveaux. Les rapports de contrôles de ces différents acteurs ne sont pas normalisés, il n'existe pas de point de contrôles obligatoires minimaux dont devrait s'assurer chaque représentant de la FRF visitant un projet.
- [254] La mission IGAS a pu analyser 135 rapports de visites de projets intervenues entre 2010 et 2012. Ces visites ont été menées par le contrôle interne, les membres du directoire ou les responsables de programmes d'aide. Sur ces 135 missions, 57 ont été le fait du seul contrôle interne et se sont déroulées dans huit pays. Ces contrôles ont dans les deux tiers des cas donné lieu à la fois à des vérifications comptables et budgétaires et à des vérifications matérielles (réalisation des investissements, avancement du projet). Les 75 autres contrôles, menés par d'autres intervenants que le contrôle interne, ont généralement donné lieu à des visites des locaux ou installations et à des rencontres avec les responsables, mais très rarement à des contrôles budgétaires et comptables.
- [255] Le processus d'audit des partenaires s'est fortement structuré autour du service du contrôle interne qui est intervenu de façon régulière dans les principaux pays. La couverture du risque pays est aujourd'hui renvoyée aux représentants sur place et aux responsables de projet au siège, alors même que la fondation a annoncé un désengagement du dispositif de terrain (représentants) et qu'il n'existe pas, hormis au service du contrôle interne, d'outils d'audit opérationnels.

#### 2.2.4 La conformité de certains projets à l'objet social reste problématique

- [256] Le précédent contrôle de l'IGAS avait souligné des dérives dans certaines dépenses dont l'objet était manifestement étranger aux causes justifiant les collectes : dépenses de soutien au clergé d'Afrique (construction de lieux de cultes, réfection de séminaire, achat d'équipements, mise à disposition de personnel détaché auprès de diocèse..); financement d'une ferme appartenant à un ancien partenaire de l'association à Say, au Niger...).
- [257] La conformité de l'utilisation des fonds collectés à l'objet social constitue un sujet qui doit retenir l'attention du conseil de surveillance et du directoire. Ce sujet est spécifiquement identifié dans les procédures de recevabilité des projets par les représentants du siège<sup>80</sup> ainsi que dans les trames d'audits du contrôle interne et du bureau de certification. Toutes les instances de contrôle tant internes qu'externes ont attesté d'une conformité pendant la période 2009-2012. La mission ne partage pas cette analyse et détaille dans le rapport principal les différents points litigieux.

#### 2.2.5 Le traitement de plusieurs risques majeurs n'a pas été satisfaisant

- [258] Un certain nombre de risques semblent insuffisamment maîtrisés, notamment les risques de dérive des représentants, les risques d'abus sur des publics fragiles et le risque d'image. La mission a détaillé ces insuffisances dans le rapport principal.

<sup>79</sup> In rapport annuel 2011

<sup>80</sup> Procédures de sélection et suivi des projets : LEPR 1, DEVT 1, ENFT 1 ; Procédure sur l'orientation stratégique et les principes d'action GOUV 2 (4)02-12

### 3 PIÈCE JOINTE. TABLEAU DE SYNTHÈSE SUR LES DÉPARTEMENTS DU SIÈGE ET LES CARACTÉRISTIQUES AUDITÉES.

<b>SF03 RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION</b>													
<i>Référentiel certification de services "Organismes faisant appel à la générosité du public" JE001</i>													
-ORGANISME : FRF		<b>DEPARTEMENTS</b>											
Responsable audit (1) : M LEBEAU													
Auditeur (2) : P POULIN													
Personnes rencontrées : Cf programme de travail													
		AUDITEURS	Directoire	Projets Afrique et service siège	Comptabilité	Legs	Enfants	Développement	Traitement des dons	Informatique	Ruralité	Relation donateurs	(M)
Jour (octobre)			4	4	5	4	5	5	4	5	5	7	
Auditeur N°			1	1	2	1	1	1	2	2	1	2	
C.1.1	Mission		x										
C.1.2	Document d'orientation		x										
C.1.3	Règles de sélection des projets, programmes		x	x			X	X			X		
C.1.4	Calendriers des actions		x	X			X	X			X		
C.1.5	Charte de déontologie		x										
C.2.1	Statuts		x										
C.2.2	Structure décrite		x										
C.2.3	Organe décisionnel		x										
C.2.4	Responsabilités des dirigeants définies		x										
C.2.5	Comités de conseil et de contrôle		x										
C.2.6	Politique de gestion de la trésorerie		X		x								
C.2.7	Connaissance de la provenance des dons et legs					X			X				
C.2.8	Procédures d'achats			X	x								
C.2.9	Rémunération des intervenants extérieurs pour la collecte												
C.3.1	Demandes des donateurs												X
C.3.2	Utilisation des données personnelles des donateurs												X
C.3.3	Données donateurs sécurisées									X			X
C.3.4	Budget prévisionnel annuel				x								
C.3.5	Comptes d'emploi annuel des ressources		x		x								
C.3.6	Publication des comptes annuels		x		x								
C.3.7	Principes comptables définis et certifiés				x								
C.3.8	Activités commerciales et assimilables suivies et encadrées				x								
C.3.9	Règles de dévolution des produits												
C.4.1	Support de publication												
C.4.2	Rapport annuel d'activités		x	X			X	X			X		
C.4.3	Documents à disposition de donateurs												
C.4.4	Diffusion d'informations adéquates			X			X	X			X	X	
C.4.5	Donateurs informés de la destination des fonds non utilisés												
C.4.6	Information des adhérents sur les rémunérations		X										
	Plan de contrôle interne			X				X	x	X	x		
	Documentation / Utilisation du Logo					X							
« / » = Exigence auditée et aucun rapport de non-conformité (SF02) établi		Majeures :0		Mineures :0									
« nb » = Exigence auditée et nombre de SF02 établis													

SF03 RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION  
Référentiel certification de services "Organismes faisant appel à la générosité du public" IE001

ORGANISME : FRF		DEPARTEMENTS														
		(Y)	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	(M)			
Responsable audit (1) : M. LEBEAU		AUDITEURS	Communication	Comités	Marketing	Contrôle interne	Délégations 65 et 40	Délégations 44 et 85								TOTAL
Auditeur (2) : P POULIN																
Personnes rencontrées : Cf programme de travail																
	Jour (octobre)		7	5	7	7	6	6								
	Auditeur N°		1	1	2	1/2	1	2								
C.1.1	Mission															
C.1.2	Document d'orientation															
C.1.3	Règles de sélection des projets, programmes															
C.1.4	Calendriers des actions			X	X	X	X	X								
C.1.5	Charte de déontologie															
C.2.1	Statuts															
C.2.2	Structure décrite			X			X	X								
C.2.3	Organe décisionnel															
C.2.4	Responsabilités des dirigeants définies			X			X	X								
C.2.5	Comités de conseil et de contrôle					X										
C.2.6	Politique de gestion de la trésorerie															
C.2.7	Connaissance de la provenance des dons et legs						X	X								
C.2.8	Procédures d'achats			X		X	X	X								
C.2.9	Rémunération des intervenants extérieurs pour la collecte				X											
C.3.1	Demandes des donateurs				X		X	X								
C.3.2	Utilisation des données personnelles des donateurs				X											
C.3.3	Données donateurs sécurisées				X											
C.3.4	Budget prévisionnel annuel				X											
C.3.5	Comptes d'emploi annuel des ressources															
C.3.6	Publication des comptes annuels		X													
C.3.7	Principes comptables définis et certifiés															
C.3.8	Activités commerciales et assimilables suivies et encadrées			X			X	X								
C.3.9	Règles de dévolution des produits					X										
C.4.1	Support de publication		X			X										
C.4.2	Rapport annuel d'activités		X			X	X	X								
C.4.3	Documents à disposition de donateurs		X	X	X	X	X	X								
C.4.4	Diffusion d'informations adéquates		X	X	X	X	X	X								
C.4.5	Donateurs informés de la destination des fonds non utilisés					X	X	X								
C.4.6	Information des adhérents sur les rémunérations		X			X										
	Plan de contrôle interne			X		X										
	Documentation / Utilisation du Logo															
« / » = Exigence auditée et aucun rapport de non-conformité (SF02) établi		Majeures :0		Mineures :0												
« nb » = Exigence auditée et nombre de SF02 établis																

Source : Bureau de certification, audit 2011



## ANNEXE 3 SUR LE RESEAU DES COMITES DEPARTEMENTAUX EN FRANCE

ANNEXE 3 SUR LE RESEAU DES COMITES DEPARTEMENTAUX EN FRANCE .....	57
<b>1 LE RESEAU ET LE SERVICE DES COMITES .....</b>	<b>58</b>
1.1 Missions et organisation des comités et du service des comités .....	58
1.1.1 Le service des comités.....	58
1.1.2 Le réseau des comités.....	58
1.2 Les instances de pilotage et de conseil du réseau .....	60
<b>2 LA CONTRIBUTION DES COMITES ET DU SERVICE DES COMITES AU COMPTE D'EMPLOI RESSOURCES DE LA FONDATION .....</b>	<b>60</b>
2.1 Le produit de la collecte issu du réseau est décroissant.....	60
2.1.1 Les montants collectés varient selon les régions.....	61
2.1.2 La performance de la collecte est meilleure lorsqu'il existe un comité.....	62
2.2 Les recettes du réseau des comités ne couvrent plus ses charges .....	63
2.3 L'activité d'information et de promotion de la pensée de Raoul Follereau par les comités et salariés du réseau apparaît réduite.....	64
2.4 Des procédures ont été développées spécifiquement pour le fonctionnement des comités.....	66
2.5 Des audits internes et externes sont réalisés régulièrement mais couvrent inégalement les départements selon qu'ils disposent d'un comité ou sont animés en direct par les permanents régionaux.....	66
2.5.1 Le volume d'audit est important sur la période 2009-2012.....	66
2.5.2 Mais cette activité élevée ne permet pas d'atteindre les cibles de contrôle que la Fondation s'est fixées.....	67
2.5.3 L'activité d'audit est beaucoup plus réduite et moins structurée concernant les départements sans comité .....	68
2.6 Le risque de détournement ou de mauvaise affectation des fonds collectés semble toutefois globalement maîtrisé .....	68
<b>3 DISCUSSION .....</b>	<b>69</b>
3.1 L'appréciation de l'évolution et des activités des comités repose sur des données de qualité très inégales.....	69
3.2 Le réseau de bénévoles et des quêteurs disparaît.....	70
3.3 La clef de répartition des charges de collecte-fonctionnement et de diffusion du message doit être réévaluée.....	70
3.4 La fondation pourrait s'interroger sur son intérêt à maintenir le réseau des comités.....	70

[259] La Fondation s'appuie sur un réseau de bénévoles pour soutenir ses actions de mobilisation et de collecte en France. Réunis dans des associations loi 1901 affiliées à la Fondation ou des comités départementaux sans personnalité morale, ce réseau de bénévoles a beaucoup évolué ces dernières années. Cette annexe présente la structure du réseau des comités départementaux<sup>81</sup>, ses principales activités et son suivi par la Fondation, sa contribution au CER et le contrôle interne et externe de ses activités. En conclusion, la mission souligne que la collecte effectuée par ce réseau ne justifie pas son coût de fonctionnement.

## 1 LE RESEAU ET LE SERVICE DES COMITES

### 1.1 Missions et organisation des comités et du service des comités

[260] Les missions des comités sont définies dans la procédure "Principes et organisation du réseau"<sup>82</sup>. Elles sont centrées sur trois des cinq missions sociales :

- Mission sociale Lèpre : organisation de la collecte annuelle de la journée mondiale des lépreux (JML), animations ou actions locales (avec collecte) voire d'opérations commerciales et d'interventions locales (sans collecte) ;
- Mission sociale relative aux Enfants en détresse : depuis 2010, le réseau est chargé de promouvoir le second pilier d'action de la FRF après la Lutte contre la lèpre : le programme Enfants, via les outils de communication « Enfants en marche ». Des collectes spécifiques sont organisées autour d'actions ciblées d'animation locale ;
- Mission sociale information sur les missions sociales et diffusion de la pensée du fondateur : le réseau doit contribuer localement à cette mission.

#### 1.1.1 Le service des comités

[261] L'animation nationale et le contrôle du réseau reposent sur le service des comités avec au siège 2,4 ETP (un directeur et des adjoints administratifs) et sept permanents régionaux, soit une dizaine de salariés. Suppléant les bénévoles dans les départements ne disposant pas de comité, le service des comités a également pour objectif de conforter le tissu bénévole existant et son renouvellement. Ses missions, sont détaillées dans la procédure citée supra :

- " Développer et animer le réseau ;
- *Soutenir sur le plan administratif, organisationnel, logistique et méthodologique les bénévoles dans leurs actions, notamment lors de la Journée Mondiale des Lépreux et d'opérations ou événements nationaux (Enfants en marche ...) ou locaux ; Le service des comités diffuse un bulletin de liaison « Aimer-Agir ;*
- *Assurer les liens avec les Associations affiliées ; et enfin*
- *Organiser le congrès annuel de Paray le Monial. "*

#### 1.1.2 Le réseau des comités

[262] Le réseau des comités couvre en 2012 les 96 départements métropolitains rassemblés en sept grandes régions.

<sup>81</sup> On nommera sauf précision contraire dans cette annexe les deux modèles association et comité, sous un même terme générique "comités" comme la Fondation le fait et recommande dans sa procédure **RESO 1 (1)05-12**

<sup>82</sup> Procédure "Principes et organisation du réseau" RESO 1 (1)05-12

[263] La couverture départementale repose sur quatre configurations distinctes. Les deux premières reposent sur un comité constitué en association loi 1901 ou en délégation avec bureau et délégué nommé par la Fondation. Les deux dernières ne disposent pas de comité : un bénévole isolé fait office de trésorier sans délégation avec l'appui d'un salarié de la Fondation ou bien, en l'absence de tout bénévole actif, ce salarié assume les responsabilités qui seraient celles d'un délégué bénévole.

[264] Cinq comités sont constitués en association. Ce dispositif est en forte décroissance. Le directoire incite depuis plusieurs années à la transformation progressive des associations qui sauf exception n'arrivent pas à se renouveler, en délégations. Une procédure spécifique encadre le déroulement. Trente trois départements disposent d'une délégation et 14 uniquement d'un trésorier. Ce dispositif est également en décroissance. Dans 44 des 96 départements (45 %), les sept salariés, permanents régionaux assurent directement l'animation. Il n'existe pas de comités dans les cinq départements d'outre mer.

[265] En métropole, il existe dans la majorité des cas un seul comité par département, à l'exception du Puy de Dôme où coexistent deux comités et de l'Alsace, dont les deux départements sont couverts par un même comité. Le tableau suivant détaille ce dispositif, pour chacune des grandes sous-régions.

Tableau 23 : Tableau 1 Répartition de la couverture départementale du réseau des comités par type d'intervenant

Régions Follereau	Association affiliée	Délégué	Trésorier	Salarié	Absence	Total général	observation
Centre Savoies	1	5	3	7		16	1 association et 1 délégation en 63
Nord		6	1	5		12	
Sud-Est	1	6	2	5		14	
Sud-ouest	1	5	5	5		16	2 trésoriers en 64
Est	1	4	2	5		12	une seule association pour Alsace
Ouest	1	4	1	8		14	
Ile de France		3		9		12	
DOM					5	5	
<b>Total général</b>	5	33	14	44	5	101	

Source : RFR, 2013 Traitement IGAS (unité de compte nombre de départements avec prise en compte des doublons)

[266] Les comités départementaux sont composés de bénévoles qui œuvrent principalement pour préparer et animer la collecte lors de la JML. Ces comités s'appuient à cette occasion sur un réseau de quêteurs, souvent organisés par paroisse, sous la responsabilité d'un responsable de secteur, qui viennent ponctuellement les aider pour cette occasion. La Fondation recense globalement bien le nombre de troncs utilisés pour cette quête, mais ne décompte pas le nombre de quêteurs. Le nombre de bénévoles dans les comités n'est pas précisément connu non plus. Il varie d'une personne s'appuyant sur des responsables de secteurs paroissiaux (lorsqu'il s'agit d'un simple trésorier) à une vingtaine de membres lorsque le comité est "au complet" avec un bureau ayant réparti les différentes missions. On rappelle que ce cas de figure ne concerne plus que sur 5 associations, 33 délégations départementales et 14 trésoriers, soit entre huit cent et mille membres bénévoles, engagés dans les comités. Dans les autres départements, un peu plus de la moitié, les bénévoles sont en nombre encore plus faible, les permanents s'appuyant sur un réseau plus réduit de responsables de secteur paroissiaux pour la JML et sur quelques bénévoles isolés.

[267] Les comités départementaux peuvent se regrouper au niveau régional et élire un délégué régional. Choisi parmi les délégués et présidents des associations affiliées, le délégué régional est chargé d'appuyer le salarié, permanent régional, dans l'animation du réseau. Il participe également à ce titre à la commission d'orientation (*cf. infra*).

## 1.2 Les instances de pilotage et de conseil du réseau

[268] Le service des comités est sous l'autorité du président du directoire. Le directoire agréé les associations affiliées. Dans les comités non associatifs, le président du directoire nomme les délégués départementaux.

[269] Les bénévoles membres des comités départementaux sont représentés auprès des instances dirigeantes de la Fondation dans deux instances : le conseil de surveillance, au travers de la représentation de l'association des amis de Raoul Follereau (AAFRF) et la commission d'orientation, placée auprès du directoire et dont le président est invité au conseil de surveillance.

[270] L'association des amis de Raoul Follereau (AAFRF) dispose de trois sièges au conseil de surveillance de la Fondation ; elle regroupe les membres bénévoles des comités.

[271] Le directoire s'appuie sur une commission d'orientation qui doit assurer et développer la communication entre la Fondation et le Conseil d'administration de l'Association « Les Amis de la Fondation Raoul Follereau » d'une part et les bénévoles et membres de cette dernière d'autre part.<sup>83</sup> La commission d'orientation est composée de membres désignés pour quatre ans par les délégués départementaux et les présidents des associations affiliées<sup>84</sup>, parmi leurs pairs. La commission compte actuellement trois membres au lieu de sept (1 par région FRF). Elle pallie ces absences en cas de réunions importantes, comme en 2012, en conviant les volontaires des autres régions, même non élus régionaux. Il existe ici un sujet de renouvellement des « bonnes volontés ».

[272] Les compte rendus de la commission font état de discussions centrées sur la JML, les enfants en marche, l'animation du réseau, enfin et surtout sur les renouvellements des bénévoles de ce réseau. Les pistes de relance du bénévolat ont notamment été arrêtées en 2011-2012.

## 2 LA CONTRIBUTION DES COMITES ET DU SERVICE DES COMITES AU COMPTE D'EMPLOI RESSOURCES DE LA FONDATION

[273] L'activité des comités apparaît principalement centrée sur la collecte de fonds. Le dispositif de reporting mis en place par la Fondation distingue la collecte de la JML des opérations hors JML. En leur sein, les opérations commerciales font l'objet d'un traitement spécial, avec validation préalable du service des comités. Ces opérations sont citées pour mémoire car elles ne sont pas développées<sup>85</sup>. Pour cette raison, leur produit est globalisé dans les tableaux ci-dessous.

### 2.1 Le produit de la collecte issu du réseau est décroissant

[274] La collecte lors de la journée mondiale des lépreux (JML) est le principal produit du réseau des comités. Elle en représente entre 85 et 80 %, selon les années.

---

<sup>83</sup> Procédure GOUV 14 (1)10-06 relative à la commission d'orientation

<sup>84</sup> Le président des associations de chaque association affiliée est de droit membre de l'association des amis de Raoul Follereau.

<sup>85</sup> Une seule opération commerciale à Lyon, sur les 100 manifestations locales réalisées France entière en 2012 et qui a collecté 1 723 €

Tableau 24 : Evolution de la collecte du réseau 2007-2012

Année	JML	Hors JML	Total	Evolution annuelle
2007	1 256 570 €	150 912 €	1 407 482 €	
2008	1 099 773 €	146 834 €	1 246 607 €	- 13 %
2009	1 010 735 €	139 634 €	1 150 369 €	- 8 %
2010	899 448 €	142 071 €	1 041 519 €	- 10 %
2011	906 057 €	140 240 €	1 046 296 €	0 %
2012	828 662 €	149 495 €	978 157 €	- 7 %

Source : FRF/Service des comités

[275] Alors que le produit de la collecte hors JML est resté stable, autour de 150 000 € ces dernières années, celui de la JML a décliné chaque année, sauf entre 2010 et 2011. Au total, le produit global de la collecte a décliné de 30,5 % entre 2007 et 2012.

### 2.1.1 Les montants collectés varient selon les régions

[276] En 2012, la région Centre Savoie occupe la première place des régions les plus généreuses (180 400 €), suivie de la région Ouest (175 000 €). Cette hiérarchie se modifie lorsqu'on rapporte la collecte totale au nombre d'habitants : la région Sud-ouest s'intercale entre les deux premières. Sud-est et Ile de France apparaissent les moins contributrices à cette aune.

Tableau 25 : Collecte moyenne pour 100 000 Hbts. selon le découpage régional de la Fondation en 2012 (Hors DOM)

Régions	Total collecte	Moyenne pour 100 000 Hbts	Nombre de départements	Part de la JML
Centre Savoies	180 494 €	1 947 €	15	76 %
Sud-Ouest	112 650 €	1 919 €	15	79 %
Ouest	139 239 €	1 902 €	13	94 %
Est	175 423 €	1 811 €	14	89 %
Sud-est	123 117 €	1 302 €	15	75 %
Ile de France	110 781 €	1 245 €	12	90 %
Nord	136 043 €	874 €	12	91 %
	<b>977 792 €</b>	<b>1 515 €</b>	<b>101</b>	<b>85 %</b>

Source : FRF, Traitement IGAS

[277] Cette hétérogénéité de la performance de la collecte s'observe également entre régions administratives.

Tableau 26 : Collecte moyenne régionale pour 10 000 habitants en 2012 par région administrative (hors DOM)

Régions administratives	Moyenne de collecte 2012 pour 100 000 habitants
Rhône Alpes	2 542 €
Basse Normandie	2 404 €
Lorraine	2 385 €
Bretagne	2 377 €
Limousin	2 048 €
Bourgogne	1 895 €
PACA	1 893 €
Midi Pyrénées	1 844 €
Alsace	1 838 €
Pays de la Loire	1 815 €
Franche Comté	1 764 €
Aquitaine	1 614 €
Poitou Charentes	1 490 €
Champagne Ardennes	1 375 €
Languedoc Roussillon	981 €
Ile de France	945 €
Haute Normandie	904 €
Auvergne	887 €
Nord Pas de Calais	887 €
Centre	882 €
Picardie	792 €
<b>Moyenne régionale</b>	<b>1 515 €</b>

Source : FRF/ Service des comités ; Traitement IGAS

### 2.1.2 La performance de la collecte est meilleure lorsqu'il existe un comité

[278] La part de la collecte JML (et donc des dons affectés à la mission sociale Lèpre) est prépondérante dans le produit de la collecte des comités (85 %). Elle est un peu moins forte proportionnellement pour les départements avec une association.

Tableau 27 : Comparaison des rendements de collecte départementaux entre régions en 2012 selon la nature de la présence territoriale

Suivi territorial par	Collecte JML	Collecte hors JML	Total collecte	Moy. pour 100 000 hab.	Nbre départements	ratio JML/total
Association	90 716 €	44 359 €	135 076 €	3 258 €	5	67%
Délégué	383 025 €	45 645 €	428 670 €	2 130 €	32	89%
Trésorier	127 299 €	27 682 €	154 980 €	1 601 €	14	82%
Salarié	227 213 €	31 414 €	258 627 €	1 048 €	44	88%
<b>Total général</b>	<b>828 253 €</b>	<b>149 100 €</b>	<b>977 353 €</b>	<b>1 610 €</b>	<b>95</b>	<b>85%</b>

Source : FRF, traitement IGAS

[279] La collecte des départements où sont implantées des associations est la plus généreuse, avant celle des départements disposant de délégués ou de trésoriers. La collecte des départements suivis uniquement par des salariés est trois fois moins performante rapportée à la population de la zone (1 048 € pour 100 000 habitants).

[280] L'animation directe des départements sans comité par un salarié ne permet pas d'enrayer la chute des recettes. La moyenne de collecte départementale dans les départements suivis uniquement par un permanent est également très variable selon les régions.

Tableau 28 : Comparaison des rendements départementaux moyens de collecte pour 10<sup>5</sup> habitants en 2012 dans les régions suivies par les seuls permanents du réseau

Suivi territorial par	Collecte JML	Collecte hors JML	Total collecte	Moy. pour 100 000 hab.	Nbre départements	ratio JML/total
Centre Savoies	62 205 €	7 737 €	69 942 €	2 090 €	7	89%
Sud-ouest	4 485 €	10 910 €	15 396 €	1 467 €	4	29%
Ouest	48 040 €	3 766 €	51 806 €	968 €	8	93%
Est	12 494 €	1 408 €	13 901 €	964 €	5	90%
Sud-est	12 074 €	1 932 €	14 007 €	744 €	6	86%
Ile de France	77 165 €	4 241 €	81 407 €	702 €	9	95%
Nord	10 749 €	1 420 €	12 169 €	457 €	5	88%
<b>Total général</b>	<b>227 213 €</b>	<b>31 414 €</b>	<b>258 627 €</b>	<b>1 048 €</b>	<b>44</b>	<b>88%</b>

Source : FRF, traitement IGAS

[281] La collecte régionale moyenne dans les 44 départements suivis par des salariés varie d'un facteur 4 : de 2090 € pour 100 000 habitants en région Centre Savoie à 457 € dans la région Nord.

## 2.2 Les recettes du réseau des comités ne couvrent plus ses charges

[282] Les charges principales du réseau (1 089 861 € en 2011) sont liées aux permanents régionaux (457 586 €) et aux frais de siège (554 585 €). Ces charges sont supérieures aux recettes générées par le réseau.

Tableau 29 : Coûts du réseau territorial en 2011

2011	Total des coûts	Permanents	Bénévoles	part de la région FRF sur total
Centre-Savoies	109 842 €	77 855 €	31 988 €	21%
Est	79 320 €	76 877 €	2 443 €	15%
Ile de France	55 017 €	47 145 €	7 872 €	10%
Nord	74 733 €	64 889 €	9 844 €	14%
Ouest	68 975 €	63 139 €	5 836 €	13%
Sud-est	68 438 €	63 520 €	4 919 €	13%
Sud-ouest	78 950 €	64 161 €	14 789 €	15%
<b>TOTAL</b>	<b>535 276 €</b>	<b>457 586 €</b>	<b>77 690 €</b>	<b>100%</b>
part permanent / bénévoles		85%	15%	100%

Source : FRF, Traitement IGAS

[283] Aux couts directs des comités et des permanents régionaux, s'ajoutent les charges du siège imputées au fonctionnement du réseau.

Tableau 30 : Coût des services du siège imputés au fonctionnement du réseau en 2011

Services des comités (siège)	368 363 €
Formation	80 633 €
Congrès	100 073 €
Sessions	5 515 €
sous total	554 585 €

*Source : FRF*

[284] Les recettes du réseau des comités ne couvrent pas ses charges : en 2011, 1 089 861 € de charges pour 978 157 € de recettes, soit un ratio R/C de 96. L'activité est déficitaire. Les charges des comités sont par ailleurs croissantes (+12 %), alors que les recettes baissent (-6 %) sur la période 2010-2012. Il existe un phénomène de ciseau entre charge et recettes. Ce phénomène est durable et lié en bonne partie à la baisse de la collecte lors de la JML. Il peut être relié à la réduction progressive du nombre de comités, à commencer par ceux qui sont portés par un statut associatif, dont les départements apparaissent les plus généreux. La suppléance par un réseau salarié, coûteuse, n'apparaît pas en mesure de contrebalancer la baisse de la capacité d'action du réseau des bénévoles. Les charges de suivi et d'audit, nécessaires pour sécuriser des activités de collecte réparties sur un grand nombre de bénévoles ont également crû.

### 2.3 L'activité d'information et de promotion de la pensée de Raoul Follereau par les comités et salariés du réseau apparaît réduite

[285] Le cout du réseau est affecté pour ses 9/12 dans le CER à la cinquième mission sociale d'information et de promotion de la pensée de Raoul Follereau. Pour le service des comités 90 % du temps entre décembre et février est consacré à la préparation de la JML. Par ailleurs, les dépenses entre décembre et février des comités et bénévoles sont principalement affectées à la JML. La collecte à cette période représente 100 % de l'activité dans le réseau. Sur l'année, la clef retenue est donc de 3/12 des charges du réseau affectées à la collecte et 9/12 à la cinquième mission sociale.

[286] Cette quote-part apparaît surdimensionnée au regard de l'investissement du réseau des comités sur cette mission sociale.

[287] L'activité d'information sur les missions sociales fait partie des activités de collecte (JML) mais surtout, de celles liées aux opérations de collecte spécifiques. Ces dernières ont rapporté 150 000 € en 2012 et se répartissent sur 99 manifestations locales.

Tableau 31 : Distribution des manifestations locales organisées en 2012 par le réseau par région et par thème

Région	Dévt.	Enfant en marche	Enfant	Lèpre	Liban	Non précisé	Ruralité	Toutes causes	Total général
Sud-Est	1	1	13	5		3			23
Centre Savoie		7	6	7		1	1		22
Ile de France	2	13	4			1			20
Grand Ouest		7	2	1				1	11
Grand Sud-Ouest	4	2	1	2		1			10
Nord-Ouest	1	1	2	2	1				7
Est		2	1	2					5
Non précisé			1						1
<b>Total général</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>99</b>

Source : FRF; traitement IGAS

[288] La thématique Enfant et Enfant en marche (EEM) a concerné les deux tiers des manifestations locales ayant donné lieu à collecte en 2012.

[289] Le nombre global de manifestations locales apparaît faible (environ une par an/département en 2012). L'information sur les missions sociales ne peut donc être reliée aux manifestations locales que de manière marginale. L'information serait-elle faite lors d'autres interventions ne donnant pas lieu à collecte ?

[290] L'activité, contrairement à celles liées à la collecte (JML et opérations d'animation) ne fait l'objet d'aucun enregistrement systématisé, ni par les comités, ni par les permanents. ceci constitue en soi une information utile sur la faible importance accordée par la Fondation à cette activité. Les permanents doivent en principe établir chaque année un rapport annuel d'activité, mais ceci n'est réalisé que dans une seule des sept régions. La Fondation n'est donc pas en mesure de fonder ces estimations de répartition des charges du CER entre mission sociale et fonctionnement ou collecte, qui ne reposent sur aucune mesure formalisée dans son réseau bénévole et salarié.

[291] La mission a tenté d'apprécier lors de ses entretiens dans les comités et avec les permanents l'importance de l'activité d'information qui n'est pas directement liée à une manifestation locale.

- Dans le comité du Morbihan, il n'existe aucune activité non destinée *in fine* à la collecte<sup>86</sup>.
- Dans les deux départements alsaciens, cette activité qui ne repose que sur trois à quatre personnes parmi la trentaine des membres de l'association, est réduite. Chacune réalise une opération de sensibilisation par an en moyenne (exposition photos ; conférences de carême sur la vie et l'œuvre de Raoul Follereau). Les activités d'information radio ont été arrêtées depuis 5 ans, car ces sujets "n'intéressent plus la presse".
- L'activité d'information du permanent Est en 2012 a porté sur 10 interventions parmi les 22 interventions faites en 2012 ((lycées, paroisse, rencontre de bénévoles). Sept de ces 10 interventions ont été réalisées dans l'Aube, son département de résidence.

[292] Au total, l'activité d'information réalisée directement par les comités et les permanents salariés apparaît marginale par rapport à l'activité directement liée à la collecte, notamment lors de la JML.

[293] Le développement du contrôle interne et externe est détaillé dans l'annexe spécifique qui lui est consacré. Les développements suivants ne concernent que la mise sous assurance qualité des comités et services du siège.

<sup>86</sup> Plusieurs interventions successives au Forum des associations dans un lycée de Vannes ont finalement abouti à ce que la cause de la Fondation soit retenue comme bénéficiaire de la marche de la solidarité en 2012 qui a rapporté 8 675 €

[294] Ce développement repose comme toute la démarche de contrôle interne, sur les services du siège (ici le service des comités et ses sept permanents régionaux), sur le service du contrôle interne et enfin sur le certificateur externe.

[295] On ne citera que pour mémoire, la commission d'évaluation et de contrôle qui « a pour objet de signaler au conseil de surveillance tout dysfonctionnement constaté dans la bonne affectation et l'utilisation des ressources collectées auprès des donateurs »<sup>87</sup>. Cette commission a produit des travaux sur la mise en œuvre des projets sur le terrain, où elle s'est déplacée<sup>88</sup>. Elle ne s'est par contre pas saisie du fonctionnement du réseau des comités France et n'a produit aucune réflexion sur ce sujet. Elle n'a enfin pas travaillé sur la 5<sup>ème</sup> mission sociale dont la mise en œuvre repose pour partie sur le réseau des comités et ses bénévoles.

## 2.4 Des procédures ont été développées spécifiquement pour le fonctionnement des comités

[296] Le service du contrôle interne a développé des procédures de contrôle des activités depuis 2003-2004, déployées en 2006. Dix procédures détaillent l'organisation et fonctionnement des comités de manière très complète. On relève notamment la précision des procédures ayant pour objet la gestion et le suivi des processus financiers de la Journée Mondiale des Lépreux (JML) et des manifestations locales de collecte qui témoignent d'une volonté d'encadrement et de réduction du risque de la Fondation sur ce thème.

## 2.5 Des audits internes et externes sont réalisés régulièrement mais couvrent inégalement les départements selon qu'ils disposent d'un comité ou sont animés en direct par les permanents régionaux

[297] Ces procédures sont à la base des audits du service du contrôle interne et externe. Ils ont été réalisés sur la période soit par les permanents régionaux et/ou les salariés du service du contrôle interne soit en externe par le bureau certificateur. Ce dernier réalise ses audits sur le terrain, accompagné d'un salarié du siège ou d'un permanent régional.

### 2.5.1 Le volume d'audit est important sur la période 2009-2012

Tableau 32 : Nombre d'audit départementaux réalisés entre 2009 et 2012 par la FRF ou le bureau de certification externe.

Régions Follereau	2 009	2 010	2 011	2 012	Total général
Centre Savoies	4	1			5
Est	4	4	1	1	10
Ile de France	2	1		2	5
Nord	2	2	1	3	8
Ouest		2	2	2	6
Sud-Ouest	2	2	3	4	11
Sud-Est	5	5	1	6	17
<b>Total général</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>62</b>

Source : FRF Plan et planning contrôle interne, traitement IGAS

<sup>87</sup> Article 7 des statuts de la FRF

<sup>88</sup> Voir Annexe Contrôle interne et externe à la FRF

[298] Sur la période 2009-2012 : 41 départements ont été contrôlés sur 52 départements disposant d'une présence bénévole (délégué, Trésorier ou association); 1 département sur 3 a été contrôlé chaque année en interne (permanent ou CI) ou externe (Bureau certificateur), sauf en 2011 (1/6). L'essentiel des contrôles repose sur les contrôles internes (4/5) hormis en 2011 (1/2) ; on relève une plus faible présence du service du contrôle du siège par rapports aux audits réalisés par les permanents en 2012 et 2011 : 2 audits en 2012 et 1 seul en 2011, contre 11 en 2010.

Tableau 33 : Taux de contrôle des 52 départements avec délégation, trésorier ou association

	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Taux de contrôle global annuel	37%	33%	15%	35%	79%
dont taux de contrôle par bureau certificateur	8%	4%	8%	8%	8%

Source : FRF Plan et planning contrôle interne, traitement IGAS

## 2.5.2 Mais cette activité élevée ne permet pas d'atteindre les cibles de contrôle que la Fondation s'est fixées

[299] Un même département a pu être contrôlé une ou plusieurs fois, d'autres pas pendant ces quatre dernières années. La Fondation s'est fixé pour objectif de contrôler *a minima* les associations tous les 2 ans, les permanences régionales et les départements sans délégation tous les 3 ans et les délégations tous les quatre ans. Toutes les associations ont été contrôlées une ou plusieurs fois sur la période, certaines deux fois (Puy de Dôme et Haute Vienne), une quatre fois (Var). Une seule n'a été contrôlé qu'une fois (Morbihan).

[300] Onze départements siège d'une délégation et trois pourvus uniquement d'un trésorier n'ont pas été contrôlés sur la période. La cible de contrôle n'est donc pas respectée pour 1/3 de ces départements (14/44). Les départements avec délégués de la région Sud-est et Centre-Savoies ont notamment échappé à ces audits. Ce qui constitue une fragilité.

Tableau 34 : Départements n'ayant pas été contrôlés sur la période 2009-2012 selon la région Follereau

Régions	Nombre départements non contrôlés		Rappel départements avec délég et/ou tréso	Taux de non contrôlés
	délégué	Trésorier		
Centre Savoies	4	1	8	63%
Est		1	7	14%
Ile de France	1		8	13%
Nord	1		10	10%
Ouest	1	1	6	33%
Sud-est	3		5	60%
Sud-ouest	1		3	33%
<b>Total général</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>47</b>	<b>30%</b>

Source : IGAS

### 2.5.3 L'activité d'audit est beaucoup plus réduite et moins structurée concernant les départements sans comité

[301] Les activités de collecte des départements sans délégués sont contrôlées à travers les audits des permanents régionaux par le service du contrôle interne ou (2 fois) du bureau Certificateur : 6 des 7 régions ont été concernées entre 2009 et 2012. Seule la région Est n'a pas été contrôlée. La grille de contrôle porte sur l'activité du permanent.

Tableau 35 : Nombre d'audit des salariés réalisés par le service du contrôle interne du siège et par le Bureau Certificateur

Régions Follereau	2 009	2 010	2 012	Total général
CENTRE SAVOIES		1	1	2
Ile de France	1			1
NORD		1		1
OUEST	1		1	2
SUD EST		1		1
SUD OUEST		1		1
<b>Total général</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

[302] Le contrôle des départements sans délégués apparaît moins structuré que les précédents s'agissant du contrôle de gestion des troncs et tirelires et des remontées des recettes. Ces activités sont sous la dépendance directe des permanents et donc suivies *a priori* de manière plus attentive, mais cette faiblesse du contrôle, s'agissant de plus de la moitié du réseau constitue ici aussi une zone potentielle de vulnérabilité.

## 2.6 Le risque de détournement ou de mauvaise affectation des fonds collectés semble toutefois globalement maîtrisé

[303] Il n'existe pas d'analyse de risque en bonne et due forme sur le réseau et on ne peut garantir que les départements les plus critiques ont bien été contrôlés. De plus, on a vu que la couverture des contrôles est inégale entre départements avec ou sans comité. Enfin, les procédures d'audit sont beaucoup plus structurées s'agissant des comités comme si le risque ne concernait pas les départements suivis directement par les salariés, or ceux-ci s'appuient également sur des réseaux de quêteurs. Enfin les procédures sont exigeantes pour un réseau de bénévoles (i.e. l'enregistrement des numéros de troncs ou une double signature d'émargement sur les feuilles de recueil garantissant qu'un premier contrôle local a bien été réalisé dès la phase de comptage du tronc est en principe exigé ; ces données peuvent manquer sur un nombre significatifs de documents<sup>89</sup>) : on touche ici les limites d'une démarche de sécurisation.

[304] Toutefois, la densité des contrôles et les constats réalisés lors des différents audits tant internes qu'externes sont plutôt rassurants. Les procédures du réseau ont été sécurisées et les contrôles interne et externe se sont globalement déployés sur les départements sans comité ou association.

<sup>89</sup> Dans le Morbihan, considéré à juste titre comme un bon exemple d'engagement bénévole, la mission a relevé sur les bordereaux de collecte récapitulant les dons en espèce faits lors de la JML 2012, 35 bordereaux sur 53 (66 %) étaient incomplètement renseignés (identification du tronc utilisé et peu de doubles signatures)

[305] Hormis le sujet du renouvellement des délégués ou trésoriers, les principaux écarts constatés lors de ces audits concernent la mise à jour des statuts associatifs et le décompte des troncs et tirelires utilisés pour la JML. S'il peut exister des questions de bon signalement de dons ouvrant droit à déduction fiscale, il n'existe pas de signalement d'erreur d'affectation concernant des dons entre les dons affectés ou non affectés. Enfin et surtout, les contrôles tant internes qu'externes n'ont jamais signalés de détournements, ou d'écarts significatifs de reversement d'un comité vers le siège. L'ensemble du processus semble globalement maîtrisé.

### 3 DISCUSSION

#### 3.1 L'appréciation de l'évolution et des activités des comités repose sur des données de qualité très inégales

[306] La fiabilité des données de collecte est globalement bonne et doit beaucoup au développement des procédures de contrôle interne et d'audits décrit ci-dessus. L'activité des comités relative aux opérations donnant lieu à collecte est de ce fait lisible et bien suivie par la Fondation.

[307] A l'inverse, les activités ne donnant pas lieu à collecte, et notamment celles relatives à la cinquième mission sociale, ne sont pas enregistrées.

[308] Enfin et surtout, alors même que le réseau des bénévoles est en phase de décroissance très importante que la Fondation tente de suppléer avec un réseau de salariés, les données sur les ressources humaines bénévoles ne sont pas fiables. Il existe bien une base de données « bénévoles » qui contient 5901 enregistrements, avec 5250 bénévoles mais il s'agit d'une base historique qui n'est pas mise à jour. Cette base sert principalement à l'organisation de réunions régionales et pour les invitations au congrès annuel de Paray le monial (1200 à 1300 invitations en 2012).

[309] Le service des comités adresse sa publication " aimer – agir " à 1800 destinataires. Il estime à 1500 le nombre de bénévoles actifs i.e. impliqués concrètement dans les actions locales. Ce sont en principe les permanents régionaux qui pourraient garantir un dénombrement homogène mais la fondation n'a pas défini de critères sur ce sujet et la mission a pu constater qu'il n'existe pas de règle stabilisée en la matière. Ce chiffre doit être considéré comme une borne haute. La réalité est probablement plutôt comprise entre 1500 et 1000.

[310] De même, il n'existe pas de données fiables sur le nombre de quêteurs qui seraient selon le service des comités compris entre 20 et 25 000. Si le nombre de troncs distribués pour la JML de 2012 (12 042) est globalement fiable, celui du nombre de quêteurs ne repose sur aucune mesure sérieuse. Les seules données fiables et suivies concernent le nombre de comités et leur statut : elles sont produites par le service du contrôle interne. Pour ces raisons, le nombre de bénévoles qui constitue une des ressources importantes de la Fondation n'est donc pas détaillé dans son compte d'emploi ressources.

### 3.2 Le réseau de bénévoles et des quêteurs disparaît

- [311] Bien qu'il ne soit pas possible de le détailler précisément, le nombre de bénévoles et de quêteurs décroît. Celui-ci est directement relié au nombre de comités "opérationnels". Il existait 81 comités au début des années 2000<sup>90</sup> (19 associations et 62 délégations). Il n'en existe plus que 38 en 2012 (5 associations et 33 délégations). La majorité des comités actuels est composée de bénévoles âgés qui, sauf exception comme cela a été constaté dans le Morbihan, ne trouvent pas de remplaçants. Le réseau des comités est en train de disparaître.
- [312] Le recours aux seuls salariés apparaît moins performant en termes de collecte JML et hors JML. Quelques soient leurs mérites, la taille des sept régions qu'ils doivent animer est incompatible avec une animation de proximité. Leurs objectifs annuels visent aujourd'hui principalement à maintenir les comités existants et à essayer de susciter la création de nouveaux comités. Cet objectif est difficile à réaliser, et les rares résultats ne permettent pas d'inverser la tendance structurelle à la réduction du réseau de bénévoles
- [313] Cette redynamisation par les salariés apparaît d'autant plus difficile que le service des comités ne dispose pas d'outils de pilotage de ce réseau : pas de connaissance du nombre de bénévoles « actifs », ni des quêteurs, pas de comparaison fine des pratiques de collectes entre régions et départements, pas de mesure des activités autres que de collecte ; pas d'écrits sur la stratégie. La commission d'orientation n'a pas non plus fait réaliser de travaux spécifiques sur les causes de désaffection des bénévoles autres que des analyses qualitative lors de réunions d'échanges internes entre membres des comités et des associations. Les pistes d'action proposées en 2011-2012 n'ont semble-t-il pas été évaluées.

### 3.3 La clef de répartition des charges de collecte-fonctionnement et de diffusion du message doit être réévaluée

- [314] Le réseau est principalement centré sur des actions de collecte Il n'existe pas d'enregistrement centralisé fait en département par les bénévoles ou les salariés, des réunions ou actions qui seraient faites à titre uniquement informatif (sans aucune collecte). La mission estime que cette activité est très faible et ne justifie pas l'affectation de 9/12 des coûts du réseau à la cinquième mission sociale.
- [315] Si l'on considère que l'activité de collecte nécessite une part incompressible d'information, on attribuera une quote-part généreuse à la 5ème mission sociale en considérant qu'au maximum un tiers des charges du réseau peuvent lui être imputées. Le reste doit être réparti sur les couts de fonctionnement et de collecte.

### 3.4 La fondation pourrait s'interroger sur son intérêt à maintenir le réseau des comités

- [316] L'activité d'information sur les missions sociales, réalisée en proximité est au mieux très modeste et ne peut suffire à elle seule à justifier l'existence d'un réseau territorial. Seule l'activité de collecte et notamment celle réalisée lors de la JML justifie l'existence du réseau. Mais les recettes générées par le réseau des comités et des salariés ne couvrent qu'à peine ses charges. La capacité de relance d'une activité de collecte apparaît hors de portée : il faudrait densifier le réseau des salariés et leur fixer des objectifs de reconstitution des comités ambitieux pour à terme reconquérir des "parts de marché" JML.

---

<sup>90</sup> IGAS, Contrôle les organismes faisant appel à la générosité publique. Fédération groupe Raoul Follereau, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2001.

- [317] La collecte JML est également réalisée par un autre organisme, autorisé à quêter sur la voie publique : l'ordre de Malte. Sa collecte représentait 776 000 € en 2012. Ces recettes sont plutôt décroissantes. Elles reposent sur un réseau de 4500 bénévoles et la JML ne représente qu'une petite partie de leur activité. Le réseau existe pour d'autres missions. La collecte JML repose, comme pour la Fondation, sur des quêtes principalement organisées autour des paroisses. Les deux organismes se sont partagé le territoire.
- [318] Dans l'hypothèse où la Fondation capterait la totalité des recettes de l'Ordre de Malte sur le territoire, ceci ne conduirait au mieux qu'à les doubler. Le rapport charges recettes serait de 0,66 : soit 1,5 € collecté pour 1 € dépensé. Même dans cette hypothèse extrême la collecte par un réseau territorial interposé, dédié principalement à cette activité, n'est pas rentable. Les stratégies d'appel au don par mailing font mieux (*cf.* rapport principal, partie 2). Dès lors la question du maintien du réseau des comités se pose.



## **ANNEXE 4 L'ELABORATION DU COMPTE COMBINE D'EMPLOI DES RESSOURCES**

ANNEXE 4 L'ELABORATION DU COMPTE COMBINE D'EMPLOI DES RESSOURCES.....	73
<b>1 UNE COMPTABILITE GENERALE PEU LISIBLE, GLOBALISANT DES DEPENSES DE NATURE DIFFERENTE.....</b>	<b>74</b>
1.1 Des comptes comportant plusieurs types de charges et regroupant plus de la moitié des dépenses.....	74
1.2 La faible lisibilité de cette comptabilité générale.....	75
<b>2 UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE PARTIELLEMENT ORIENTEE VERS UN SUIVI DES RESULTATS PAR CAUSE.....</b>	<b>75</b>
2.1 La répartition analytique des charges.....	75
2.2 Le suivi des résultats par cause.....	77
<b>3 LE RETRAITEMENT D'UNE PARTIE DES CHARGES ANALYTIQUES POUR L'ELABORATION DU COMPTE D'EMPLOI DE LA FONDATION .....</b>	<b>78</b>
3.1 La constitution d'une cinquième mission dédiée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message Follereau.....	78
3.2 Une présentation globale des missions, distinguant celles réalisées en France de celles réalisées à l'étranger.....	79
<b>4 LA PRESENTATION D'UN COMPTE D'EMPLOI COMBINE INTEGRANT LES ENTITES LIEES A LA FONDATION.....</b>	<b>79</b>
4.1 L'intérêt de l'approche combinée.....	79
4.2 La traduction de l'approche combinée au niveau du compte d'emploi.....	80
<b>5 UNE DOCUMENTATION INSUFFISANTE DES TRAITEMENTS COMPTABLES .....</b>	<b>81</b>
5.1 L'absence de documentation des principes et choix retenus pour la comptabilité générale et analytique .....	81
5.2 Les quelques éléments de documentation concernant le compte d'emploi des ressources.....	83
5.2.1 Le tableau de passage .....	83
5.2.2 L'annexe comptable.....	84

[319] L'élaboration du compte combiné d'emploi des ressources apparaît complexe en raison des différents choix d'organisation et de traitement comptable retenus par la Fondation. Elle est de surcroît difficile à comprendre et donc à contrôler, du fait de sa documentation très insuffisante.

## **1 UNE COMPTABILITE GENERALE PEU LISIBLE, GLOBALISANT DES DEPENSES DE NATURE DIFFERENTE**

### **1.1 Des comptes comportant plusieurs types de charges et regroupant plus de la moitié des dépenses**

[320] La Fondation dispose d'une comptabilité générale qui est suffisamment détaillée au niveau des produits pour alimenter, sans retraitement majeur, les différentes rubriques de ressources du compte d'emploi des ressources.

[321] Au niveau des charges, la comptabilité générale de la Fondation doit être largement retraitée même si celle-ci intègre une dimension d'analyse. Cette comptabilité comporte en effet :

- des comptes de charges classiques, par nature de dépense : frais de personnel, fonctionnement courant, frais de mission et réception, honoraires, frais postaux et télécommunications, frais bancaires, etc.
- mais également quelques comptes de charges regroupant des dépenses relatives à des projets, services ou productions spécifiques, quelle que soit la nature de ces dépenses.

[322] Le principal compte spécifique est le compte 606000 qui accueille la quasi-totalité des dépenses opérationnelles pouvant être reliées aux projets de la Fondation : subventions aux porteurs de projets, versements d'aides mais aussi frais de fonctionnement des représentations sur place (dont les salaires locaux), frais de déplacement des représentants et des personnels du siège se rendant sur place, frais d'impression, documentation, séminaires et réunions d'instances, etc. ; en revanche, ce compte ne comprend pas les salaires des expatriés dans les représentations.

[323] Ce compte 606000 atteint 7 167 K€ en 2012 et 7 198 K€ en 2011, pour un total de charges de respectivement 14 628 K€ et 14 442 K€. En y ajoutant les salaires des expatriés (606 K€ en 2012 et 559 K€ en 2011), ce compte permet donc de considérer que les dépenses opérationnelles (subventions et aides versées mais aussi frais de gestion et de suivi sur place) représentent environ 53 % des charges de la Fondation (53,1 % en 2012 et 53,7 % en 2011).

[324] La comptabilité générale assure également un suivi spécifique, mois par mois (mais non opération par opération) et dans des comptes distincts, des coûts des différents journaux et publipostages de la Fondation. Ces comptes intègrent les coûts externes de conception, rédaction, impression, location de fichiers et affranchissement. Ils atteignent 1 361 K€ en 2012 (864 K€ pour les journaux et 497 K€ pour les mailings) et 1 388 K€ en 2011 (1 051 K€ pour les journaux et 367 K€ pour les mailings). Ces comptes généraux alimentent le compte-emploi ressources de la Fondation, directement au niveau des frais de recherche de fonds pour les mailings et, pour les journaux, selon une clé de répartition des coûts entre frais de recherche de fonds et information sur les missions sociales.

[325] Enfin, plus accessoirement, la comptabilité générale regroupe une partie des frais des comités dans le compte 623400. Ces frais sont exposés pour l'essentiel par les permanents régionaux dans leur rôle d'animation du réseau<sup>91</sup> : 38 K€ en 2012 et 22 K€ en 2011.

---

<sup>91</sup> La plupart des frais des comités figurent dans des comptes de charges classiques

## 1.2 La faible lisibilité de cette comptabilité générale

[326] Cette pratique des comptes spécifiques est ancienne et présente selon la Fondation des avantages pratiques, notamment pour le compte 606000 : elle permet d'avoir une vision globale du coût des projets (aux salaires des expatriés près) et de vérifier rapidement l'ajustement entre la balance générale et les balances analytiques pour chacune des quatre causes de la Fondation.

[327] Au-delà de ces avantages mis en avant, ces comptes spécifiques représentent toutefois un facteur d'opacité, en ce sens que leur présence ne permet pas de procéder aisément à une analyse des charges par nature. C'est en particulier le cas des frais de personnel de la Fondation (cf. infra) et de ses frais de mission. Dans ce dernier cas :

- une vue d'ensemble des frais de mission des administrateurs et des salariés n'est pas accessible car elle supposerait d'agréger aux comptes de charges « Voyages et déplacements » ainsi que « Réceptions » (qui ne recensent que les dépenses sans lien avec les projets), les multiples frais de mission disséminés au sein du compte 606000 relatif aux dépenses des projets ;
- la simple reconstitution du coût de quelques déplacements en Afrique qu'a pu obtenir la mission a été laborieuse ; elle a dû largement mobiliser le service comptable pour retrouver ces frais parmi les quelques 3000 lignes du compte 606000.

## 2 UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE PARTIELLEMENT ORIENTEE VERS UN SUIVI DES RESULTATS PAR CAUSE

### 2.1 La répartition analytique des charges

[328] Les dépenses opérationnelles des projets figurant en compte général 606000, soit 7 167 K€ en 2012, sont ventilées en analytique entre les quatre grandes causes défendues par la Fondation :

- la cause « Santé » selon la codification analytique détaillée fixée par l'ILEP : continent, pays, activité, n° de projet, type de dépense ;
- la cause « Enfants » selon une codification ad hoc en E suivie du continent, du pays et du n° de projet ;
- la cause « Développement » selon la même codification simplifiée mais avec une distinction entre les rubriques développement (D), soutien aux religieux (R) et Liban-Syrie-Cisjordanie-Irak (L) ;
- la cause « Ruralité » poursuivie en France avec une codification en R suivie du n° du projet aidé.

[329] Tous les autres comptes généraux qui représentent une bonne moitié des charges, soit 7 461 K€ en 2012, sont affectés à des rubriques analytiques visant des services, des prestations ou des productions, selon une codification à 6 chiffres :

Tableau 36 : Principales rubriques de la comptabilité analytique des charges hors causes

Code	Rubrique analytique	Code	Rubrique analytique
10 00 00	Service des projets Santé	60 11 00	Service communication
10 11 00	Communication Santé	60 11 10	Journée Mondiale Lèpre (JML)
		60 11 11	Opérations FRF
11 00 00	Service des comités		
11 00 10	Congrès	60 11 12	Service marketing
11 00 20	Formation, information	60 11 20	Traitement des dons
11 00 30	Sessions, festivals	60 11 21	Relations donateurs
11 00 40	Comités dépenses JML	60 12 00	Traitement des legs
11 xx xx	Dépenses par comité		
11 xx 99	Dépenses par permanent régional	60 11 50	Promotion du fondateur
		60 11 70	Pensée du fondateur Italie
20 00 00	Service des projets Enfants		
20 11 00	Communication Enfants	60 11 80	Enfants en marche
33 00 00	Service des projets Développement	60 13 00	Direction de la Fondation
33 11 00	Communication Développement	60 13 11	Certification, contrôle interne
		60 13 20	Gestion du personnel
50 00 00	Service des projets Ruralité	60 13 30	Comptabilité
50 11 00	Communication Ruralité	60 13 40	Informatique
		60 13 50	Services généraux

Source : mission à partir des comptes FRF

[330] Près de la moitié des dépenses ainsi réparties correspondent aux frais des personnels avec un contrat de droit français (3 380 K€ en 2012) :

- les personnels salariés de la Fondation (31 salariés en 2012) sont répartis entre un ou plusieurs services de la Fondation selon un tableau de répartition de leur quotité de travail (TRAP FRF) validé chaque année en directoire ;
- les personnels salariés du GIE Dantzig (26 salariés en 2011) sont d'abord ventilés entre une ou plusieurs entités Raoul Follereau puis, les quotités de travail attribuées à la Fondation sont ensuite réparties dans un pour plusieurs services de la FRF selon un tableau de répartition (TRAP GIE) validé en conseil d'administration du GIE.

[331] La plupart des dépenses de fonctionnement sont affectées aux différentes rubriques selon la codification analytique portée par les différents chefs de service sur les factures parvenues à la Fondation. Ce schéma comporte deux aménagements notables.

[332] Tout d'abord, une répartition analytique est effectuée en préalable pour les charges supportées par les structures communes de gestion, et qui ne sont pas directement affectables à une des entités. Ainsi, les charges communes du GIE Dantzig sont réparties selon un tableau « répartition charges générales GIE » approuvé par le conseil d'administration du GIE. Ce tableau fixe pour les différents types de dépenses, le pourcentage affecté à tout ou partie des entités (FRF, FLS, Follereau Logistique, UIARF).

[333] La facturation mensuelle du GIE à la FRF est établie à partir d'une édition des charges par entité, par cause et par service.

[334] Ensuite, pour les charges de communication afférentes aux journaux et publipostages et qui sont détaillées dans des comptes spécifiques, mois par mois, en comptabilité générale, une répartition des dépenses entre les quatre grandes causes est réalisée. Celle-ci s'effectue soit par affectation directe lorsque le journal ou le publipostage est considéré comme dédié à une des causes, soit en fonction de clés fondées sur la part relative de chaque cause dans le total des dépenses des quatre causes: 74,94 % pour la santé, 10,74 % pour les Enfants, 12,37 % pour le Développement et 1,95 % pour la ruralité.

## 2.2 Le suivi des résultats par cause

[335] Dans une Fondation qui a réuni en 2006 quatre grandes activités jusqu'alors réalisées dans des entités juridiques distinctes, la comptabilité analytique permet d'abord de produire un compte de résultat par cause, annexé au compte de résultat de l'exercice.

Tableau 37 : Compte de résultat par cause pour 2012

En €	TOTAL	Santé	Enfants	Développement	Ruralité	Fond. abritée	Toutes actions
<b>Produits d'exploitation :</b>	<b>12 858 628</b>	<b>5 010 630</b>	<b>585 861</b>	<b>605 699</b>	<b>229 564</b>	<b>100</b>	<b>6 426 773</b>
Collectes	966 507	872 977	71 253	9 993	2 490		9 794
Dons manuels	6 493 294	2 620 136	468 671	485 699	69 023	100	2 849 665
Successions	4 990 984	1 276 511	7 622		158 051		3 548 799
Fonds dédiés	158 315	22 000	26 315	110 000			
<i>Sous-total générosité publique</i>	<i>12 609 100</i>	<i>4 791 624</i>	<i>573 861</i>	<i>605 691</i>	<i>229 564</i>	<i>100</i>	<i>6 408 259</i>
Autres produits	249 528	219 006	12 000	7			18 514
<b>Charges d'exploitation dont :</b>	<b>14 483 455</b>	<b>6 393 904</b>	<b>1 863 191</b>	<b>1 407 855</b>	<b>285 479</b>	<b>2 660</b>	<b>4 530 367</b>
Autres achats, charges externes	11 827 619	5 459 438	1 701 706	1 310 203	189 149	525	3 166 597
Impôts et taxes	212 974	64 056	12 985	8 346	6 485		121 102
Masse salariale	2 228 819	<b>736 903</b>	<b>148 499</b>	<b>89 305</b>	<b>89 845</b>	<b>0</b>	<b>1 164 266</b>
Autres charges	214 043	133 507	0	0	0	2 135	78 401
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>-1 624 827</b>	<b>-1 383 273</b>	<b>-1 277 330</b>	<b>-802 156</b>	<b>-55 915</b>	<b>-2 560</b>	<b>1 896 406</b>
<b>Résultat financier</b>	<b>725 593</b>	<b>1 227</b>				<b>11 892</b>	<b>712 474</b>
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>15 944</b>	<b>15 944</b>					<b>0</b>
Total des produits	13 614 115	5 028 685	585 861	605 699	229 564	24 885	7 139 421
Total des charges	14 613 721	6 394 788	1 865 506	1 517 855	285 479	19 553	4 530 540
<b>Excédent ou déficit</b>	<b>-999 606</b>	<b>-1 366 103</b>	<b>-1 279 645</b>	<b>-912 156</b>	<b>-55 915</b>	<b>5 332</b>	<b>2 608 881</b>

Source : Comptes annuels de la Fondation, 2012

[336] La colonne Toutes actions agrège pour l'essentiel les ressources non affectées à une cause par les donateurs ainsi que les produits financiers. Elle supporte les frais de structure de la Fondation, c'est-à-dire les frais de communication institutionnelle et de marketing, les dépenses du réseau des comités et des bénévoles, la vie institutionnelle et le congrès ainsi que les frais de direction et de gestion (sous réserve d'une quote-part forfaitaire affectée aux quatre causes à hauteur de 5 % des projets qu'elles gèrent).

[337] Les différentes causes regroupent les ressources qui leur sont affectées par les donateurs et supportent les dépenses qui peuvent leur être rattachées directement (aides et subventions, gestion et suivi des projets au siège et sur place) ou forfaitairement (quote-part de gestion, coût des journaux et publipostages).

[338] Ce compte de résultat permet d'affiner la part des dépenses relevant respectivement des activités opérationnelles de la Fondation et de ses frais de structure : en 2012, comme en 2011, les différentes causes représentent 56 % des dépenses contre 44 % de frais de structure.

[339] Il peut également permettre d'assurer un suivi des réserves par causes. Ces réserves sont constituées au bilan dès lors que les ressources affectées à une cause par les donateurs dépassent les dépenses imputées à ladite cause. L'importance croissante des ressources non affectées (51 % des produits de générosité publique en 2012 contre 32 % en 2008) et la réduction des excédents ont toutefois conduit à la disparition de ces réserves par cause, en 2010 pour les Enfants et en 2009 pour la Santé. L'intérêt de ce compte de résultat par cause s'est donc réduit, ce qui peut expliquer la moindre attention portée à la qualité de ce compte (*cf. infra* la non actualisation de clés de répartition pénalisant indûment le compte de résultat Santé).

### **3 LE RETRAITEMENT D'UNE PARTIE DES CHARGES ANALYTIQUES POUR L'ELABORATION DU COMPTE D'EMPLOI DE LA FONDATION**

[340] Même si elle fournit la plupart des données nécessaires aux calculs, la comptabilité analytique ne produit pas directement le montant des différentes rubriques relatives au compte d'emploi des ressources de générosité. Deux grands types de retraitements sont nécessaires.

#### **3.1 La constitution d'une cinquième mission dédiée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message Follereau**

[341] Dans ses missions sociales, le compte d'emploi des ressources de la Fondation intègre naturellement les quatre grandes causes opérationnelles retracées en comptabilité analytique mais y ajoute une 5<sup>ème</sup> mission sociale, consacrée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message de Raoul Follereau. Dotée de 1 656 K€ en 2011, cette 5<sup>ème</sup> mission représente 15 % des missions sociales de la Fondation.

[342] Pour construire cette mission sociale, la comptabilité analytique ne fournit directement qu'à peine 20 % des éléments nécessaires :

- les opérations FRF et notamment Enfants en marche (182 K€) ;
- les dépenses du congrès annuel (100 K€) ;
- la « promotion du fondateur », poste qui recouvre des charges notamment locatives du Mouvement pour la canonisation des époux Follereau (11 K€) ;
- la « pensée du fondateur Italie », poste regroupant des dépenses de relations publiques auprès du Vatican (3 K€).

[343] L'essentiel des dépenses de cette 5<sup>ème</sup> mission sociale est issu de plusieurs retraitements des données produites par la comptabilité analytique.

[344] Ainsi, les frais de journaux et publipostages (soit 1 418 K€) répartis en comptabilité analytique entre les quatre causes, sont regroupés pour être reventilés entre frais de collecte et information sur les missions sociales :

- l'ensemble des dépenses de publipostage sont imputées aux frais de collecte (367 K€) ;
- les dépenses relatives aux journaux sont répartis entre frais de collecte (812 K€) et missions sociales (239 K€), selon qu'il s'agit du journal des comptes ou de prospection (100 % en frais de collecte), du journal consacré à la Journée Mondiale Lèpre -JML (80 % frais de collecte) ou des autres journaux adressés aux donateurs (20 % frais de collecte).

- [345] De même, les dépenses analytiques relatives au service des comités, aux frais des permanents régionaux et aux sessions de formations et rencontres sont regroupées pour être réparties sur la base de l'activité consacrée 3 mois à la collecte (la JML) et 9 mois à l'information sur l'action de la Fondation :  $\frac{3}{4}$  des dépenses sont imputées à la 5ème mission sociale (soit 685 K€) et  $\frac{1}{4}$  aux frais de collecte (soit 227 K€). La même répartition est mise en œuvre pour les dépenses des comités relevant des bénévoles (soit 78 K€).
- [346] Enfin, la rubrique analytique regroupant les frais de la Journée Mondiale Lèpre (JML) est scindée entre d'une part, les honoraires, la publicité et les publications (soit 377 K€) qui rejoignent l'information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau et d'autre part, le matériel et documents de collecte (soit 94 K€) qui sont imputées aux frais de collecte.

### **3.2 Une présentation globale des missions, distinguant celles réalisées en France de celles réalisées à l'étranger**

- [347] En application mécanique du modèle de CER proposé par l'arrêté de 2008, la Fondation agrège désormais toutes ses missions sociales pour les répartir entre missions réalisées en France et missions réalisées à l'étranger.
- [348] Alors que jusqu'en 2008, la Fondation précisait dans son CER le montant des dépenses opérationnelles pour chacune de ses causes, la présentation adoptée suite à l'arrêté de 2008 se traduit par un appauvrissement de l'information communiquée aux donateurs, réduite à un montant global de missions sociales réparti entre la France et l'étranger. Ce recul de l'information est en partie compensée dans les commentaires du CER par l'indication des dépenses par causes, réalisées en France et à l'étranger.
- [349] La distinction entre actions réalisées en France et à l'étranger n'a pas lieu d'être pour la cause Ruralité et la 5ème mission sociale intégralement réalisées en France ainsi que pour l'aide au développement exclusivement réalisée à l'étranger. Pour les causes Santé et Enfance, un retraitement intervient sur la base du recensement des projets menés en France : ceux-ci représentent 15 % des projets Enfants et 7 % des actions Santé consacrées à des programmes de recherche (sur la lèpre et l'ulcère de Buruli notamment).

## **4 LA PRESENTATION D'UN COMPTE D'EMPLOI COMBINE INTEGRANT LES ENTITES LIEES A LA FONDATION**

- [350] La Fondation produit deux documents : un compte d'emploi au titre de son activité propre qui est annexé à ses comptes annuels ; un compte d'emploi combiné au titre des activités de la Fondation et des entités qui lui sont liées, annexé à ses comptes combinés annuels.
- [351] L'ensemble des comptes annuels et comptes d'emploi des ressources, qu'ils soient propres à la Fondation ou bien combinés, sont publiés sur le site du journal officiel. Mais c'est le compte d'emploi combiné ainsi que le bilan combiné qui sont accessibles sur le site de la Fondation et qui sont portés chaque année à la connaissance des donateurs, dans le journal spécial comptes de juillet.

### **4.1 L'intérêt de l'approche combinée**

- [352] La combinaison des comptes concerne plusieurs entités de l'ensemble Follereau dont les plus significatives sont la centrale d'achats (SARL Follereau logistique), un des groupements de moyens (GIE Dantzig) et le gestionnaire de l'immobilier de rapport (SCI Dantzig Immo). Filiale à 42 % de la Fondation, le GIE Scène, gestionnaire du personnel et imprimeur, ne fait pas partie du périmètre de combinaison.

- [353] Cette combinaison des comptes fournit une vision économique et financière plus complète de la Fondation, s'agissant notamment du montant des frais du personnel de droit français ainsi que du niveau et de la composition des réserves de l'organisme.
- [354] Les personnels de la Fondation comme ceux du GIE Dantzig sont gérés et payés par le GIE Scène. Mais seule la masse salariale des premiers est déversée dans les comptes de charges de personnel de la Fondation. Les frais des salariés du GIE Dantzig constituent, à hauteur de la quote-part de travail réalisé pour la Fondation, des prestations externes et sont donc déversés dans les comptes d'achats et charges externes.
- [355] La prise en compte du GIE Dantzig dans le périmètre de combinaison permet de réintégrer dans les frais de personnel ces charges externes salariales : en 2011, la masse salariale passe ainsi de 1 986 K€ dans le compte de résultat de la Fondation à 3 310 K€ dans les comptes combinés. Même s'il fait l'impasse sur les salaires versés aux personnels sur contrat de droit étranger (cf. supra), ce dernier montant est plus représentatif des frais de personnel de la Fondation.
- [356] La prise en compte des entités rattachées à la fondation Follereau permet également d'apprécier les résultats l'activité globale de la Fondation, en intégrant la contribution positive ou négative des activités développées avec des tiers, extérieurs à l'ensemble Follereau.
- [357] Au niveau financier, la combinaison des comptes donne une image encore renforcée de la grande solidité financière de la Fondation, avec des fonds propres représentant 92 % du bilan en 2011 : les dotations passent de 1 943 K€ à 2 662 K€ et les réserves disponibles progressent de 14 771 K€ à 15 500 K€
- [358] Surtout, l'approche combinée permet d'avoir une vision plus pertinente du patrimoine adossé aux fonds propres de l'ensemble Follereau :
- les participations financières qui atteignent 5 140 K€ en 2011 dans les comptes de la Fondation tombent à seulement 696 K€ dans les comptes combinés, suite à la neutralisation des participations intra-groupe ;
  - les placements financiers et disponibilités progressent de 10 520 K€ à 13 072 K€ ;
  - même s'ils restent loin de leur valeur vénale, les actifs immobiliers progressent en valeur nette comptable de 1 913 K€ à 5 113 K€ (et de 6 705 K€ à 10 349 K€ en valeur brute comptable), suite à l'intégration du patrimoine immobilier de la SCI Dantzig Immo.

## 4.2 La traduction de l'approche combinée au niveau du compte d'emploi

- [359] Intégrant des entités ne faisant pas appel à la générosité du public, la combinaison n'a pas de conséquence notable au niveau du suivi des ressources collectées auprès du public comme de leur affectation par emplois.
- [360] Tout au plus, il peut être relevé dans le compte d'emploi combiné un montant légèrement différent des missions sociales à l'étranger par rapport au compte d'emploi de la seule Fondation (+ 9 877 € en 2011, + 4 739 K€ en 2010 et - 17 384 K€ en 2009). Ces différences résultent :
- de la neutralisation de la subvention d'exploitation versée par la Fondation à Follereau Logistique en 2010 et 2009 (soit respectivement 44 K€ et 75 K€) ; une nouvelle subvention de 60 K€ est prévue au budget 2013 de la Fondation ;
  - du retraitement des marges estimées dans les échanges de Follereau Logistique avec la Fondation (perte sur ventes, marge sur stocks) et avec la SCI Dantzig (marge sur loyer) ; ce retraitement de marges théoriques, peu significatif mais également discutable dans un groupe qui n'a pas de vocation lucrative, n'a pas été demandé en 2012 par le nouveau commissaire aux comptes.

- [361] S'agissant des données du compte combiné d'emploi des ressources qui font référence à l'ensemble des emplois et ressources figurant au compte de résultats, les différences sont plus significatives mais circonscrites. Ainsi, dans le compte d'emploi des ressources combiné :
- les emplois au compte de résultat ne sont plus égaux à ceux financés sur ressources collectées auprès du public, puisque les frais de fonctionnement intègrent également les charges des entités combinées dans leurs relations avec des tiers : ils s'élèvent à 1 388 K€ contre 1 058 K€ dans le compte d'emploi de la seule fondation (+ 330 K€) ;
  - les dotations aux provisions pour dépréciations des valeurs mobilières de placement intègrent celles de la SCI Dantzig (13 K€ en 2011) ;
  - au niveau des ressources, les autres produits qui ne relèvent pas de la générosité publique se réduisent à 593 K€ contre 710 K€ dans le compte d'emploi de la seule Fondation (-117 K€) ; cette réduction recouvre à la fois une neutralisation dans les produits de participation des 500 K€ de dividende versé à la Fondation par la SCI Dantzig et une progression de 383 K€ des produits obtenus par les entités combinées dans leur relations commerciales avec des tiers.
- [362] Cette progression des emplois jointe à la réduction des produits se traduit globalement par une majoration de 460 K€ du déficit combiné à 2 129 K€ (contre 1 669 K€ dans le compte d'emploi de la seule Fondation). Cette contribution négative est uniquement imputable au retraitement du dividende versée par la SCI : les activités avec les tiers développées par les entités combinées dégagent un produit net de 54 K€ en 2011 (30 K€ pour Follereau Logistique et 24 K€ pour la SCI Dantzig).

## 5 UNE DOCUMENTATION INSUFFISANTE DES TRAITEMENTS COMPTABLES

- [363] D'une façon générale, le plan comptable général issu du règlement 99-03 du 29 avril 1999 modifié, prescrit que « une documentation décrivant les procédures et l'organisation comptables est établie en vue de permettre la compréhension et le contrôle du système de traitement » [article 410-2]. « L'organisation du système de traitement permet de reconstituer à partir des pièces justificatives appuyant les données entrées, les éléments des comptes, états et renseignements, soumis à la vérification, ou, à partir de ces comptes, états et renseignements, de retrouver ces données et les pièces justificatives » [article 410-3]. « L'entité établit un plan de comptes conforme au plan de comptes figurant à l'article 432-1 » [article 410-5].
- [364] Plus particulièrement, l'article 8 de l'ordonnance du 28 juillet 2005 portant simplification et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels, dispose que « lorsque ces organismes ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas, l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration ».

### 5.1 L'absence de documentation des principes et choix retenus pour la comptabilité générale et analytique

- [365] La Fondation a réalisé un effort bienvenu de formalisation de ses opérations d'enregistrement, de suivi et de paiement comptables. Plusieurs procédures encadrent ainsi le traitement des recettes et des charges : affectation et saisie des libéralités, traitement des factures (bon à payer, délégation de signature, rapprochements,..), etc.

- [366] En revanche, il n'y a pas de documentation retraçant formellement les plans de comptes utilisés par la fondation en comptabilité générale et analytique<sup>92</sup>. Surtout, il n'y a pas d'éléments formalisés permettant de comprendre les choix retenus en matière d'organisation et de traitement de l'information comptable.
- [367] Pour la comptabilité générale, l'utilisation très extensive, sinon abusive, de la faculté ouverte dans le plan comptable général d'enregistrer dans un même compte la dépense principale avec ses frais accessoires n'est pas documentée. Normalement réduits et annexes, ces frais accessoires sont dans le cas de la fondation importants sans pourtant être exhaustifs (absence des salaires des expatriés du compte 606000 notamment). Comme indiqué plus haut, leur enregistrement conduit à ce que plus de la moitié des charges de l'organisme figure dans un seul compte 606000 qui agrège des dépenses de nature très différente (subventions, salaires locaux, fonctionnement). Cette situation qui affecte la lisibilité d'une comptabilité par nature de charges n'est pas compensée par la faculté également ouverte par le plan comptable de fournir un détail de ces frais accessoires au moyen de leur regroupement par catégorie<sup>93</sup>.
- [368] S'agissant de la comptabilité analytique, il n'y a pas de formalisation ni de validation par les instances délibératives des objectifs de cette comptabilité, de ses principes généraux d'organisation (notamment poids des charges directes et retraitées) et des bases des clés de répartition utilisées.
- [369] La comptabilité analytique de la fondation apparaît largement organisée autour du suivi des quatre grandes causes qu'elle poursuit. Manifestement pertinente en 2006 lors de la réunion des quatre activités (et de leurs réserves) sous la direction de la Fondation, cette approche a perdu de son intérêt à mesure de la progression des ressources non affectées et de la réduction des excédents annuels. En revanche, **le découplage de cette comptabilité analytique organisée autour de quatre causes avec un compte d'emploi des ressources qui, lui, comprend cinq missions sociales relève de choix dont le bien fondé mériterait d'être explicité**. La documentation est également lacunaire s'agissant des clés de répartition utilisées, qu'il s'agisse de leur base de calcul, de leurs modalités d'actualisation ou du contrôle de leur pertinence et bonne application. Comme indiqué plus haut, les principaux enjeux ont trait à la répartition des charges salariales entre entités de l'ensemble Follereau et entre services de la Fondation, à la répartition des charges de fonctionnement du GIE Dantzig puis à la ventilation du coût des journaux et mailings entre les différentes causes.
- [370] Pour les personnels à contrat de droit français, les clés figurant dans les Tableaux de répartition analytique des personnels (TRAP) fixent la répartition de la quotité de travail de chaque salarié entre les entités de l'ensemble Follereau puis entre les services de la Fondation. Elles ne reposent pas sur une analyse actualisée des temps passés, ni sur une discussion formalisée avec les salariés ou leur chef de service. Elles seraient fixées *a priori* lors de la prise de poste du salarié et revues ponctuellement par le directoire en cas d'évolution du travail dudit salarié. Sur la période sous revue, elles apparaissent assez stables.

---

<sup>92</sup> A l'exception notable des projets santé qui disposent d'une codification issue de l'ILEP et formalisée dans un document spécifique.

<sup>93</sup> Le plan comptable général prévoit la faculté de déroger de façon limitée, aux comptes de charges par nature : « *Les entités ont la faculté de comptabiliser directement les frais accessoires d'achat payés à des tiers, par exemple les transports, les commissions et les assurances à l'un des comptes d'achats 601 à 607 et non aux comptes de charges par nature, lorsque ces charges peuvent être affectées de façon certaine à telle ou telle catégorie de marchandises ou d'approvisionnements.*

*Pour permettre aux entités de fournir plus facilement le détail des frais accessoires incorporés aux achats de l'exercice, le compte 608 peut être utilisé pour regrouper ces frais par catégorie tout en maintenant dans des subdivisions de ce compte leur classement par nature* ». (Titre IV, chapitre IV, section 6 [446] : comptes de charges de classe 6).

- [371] Pour les charges du GIE Dantzig autres que salariales (479 K€ en 2012, soit ¼ des charges du GIE), la répartition des charges est effectuée sur la base suivante, produite à la mission :

Tableau 38 : Tableau de répartition des charges indirectes du GIE Dantzig

Si la facture n'est pas imputable directement à une seule entités, elle est répartie c

	FRF	FLS	Fol Log	UIARF
<b>Communication</b>	95%	5%		
<b>Comptabilité</b>	97%			3%
<b>Informatique</b>	93%	6%	1%	
<b>Internet</b>	50	44%	6%	
<b>Gestion du Personnel</b>	97		3%	
<b>Succession</b>	95	5%		
<b>Traitement des dons</b>	95	5%		
<b>SGX</b>	92	2%	3%	3%

**Validation le : 12/12/2013**

*Source : Fondation*

- [372] Le fondement de ces clés de répartition n'est pas explicité mais il a pu être reconstitué à la demande de la mission. Les tableaux antérieurs de répartition n'ont pas été produits<sup>94</sup> et il n'y a pas de données sur l'éventuelle actualisation de cette répartition : en tout état de cause, l'entrée au GIE fin 2011 de deux nouveaux (mais modestes) adhérents, l'Association des amis de la fondation Raoul Follereau (AAFRF) et du Mouvement pour la canonisation, n'a pas eu de conséquence identifiable dans la répartition des charges.
- [373] S'agissant des journaux et publipostages, la répartition analytique des dépenses entre les quatre grandes causes est réalisée en fonction des clés suivantes : 74,94 % pour la Santé, 10,74 % pour les Enfants, 12,37 % pour le Développement et 1,95 % pour la Ruralité. Ces clés qui reposeraient sur la part relative de chaque cause dans les dépenses des quatre causes, n'ont pas été actualisées, au moins depuis 2010 : en 2012, la Santé ne représente plus que 64 % des dépenses opérationnelles des quatre causes (et 54,3 % des missions sociales)

## 5.2 Les quelques éléments de documentation concernant le compte d'emploi des ressources

- [374] Deux éléments matérialisent la documentation du compte d'emploi des ressources : d'une part, un tableau de passage intitulé « COMP 8 A1 » qui détaille le compte d'emploi de la Fondation et le relie aux comptes analytiques et d'autre part, conformément à l'ordonnance de 2005, une annexe au compte d'emploi combiné, insérée dans le rapport du commissaire au comptes.

### 5.2.1 Le tableau de passage

- [375] Le tableau COMP 8 A1 constitue une aide précieuse pour comprendre le contenu du compte d'emploi de la Fondation : il en décompose les grandes rubriques globales en différentes lignes plus parlantes, relie celles-ci aux comptes analytiques et précise le cas échéant, les clés de répartition utilisées. Toutefois, il présente plusieurs limites.

<sup>94</sup> La Fondation a produit un texte soumis chaque année au conseil d'administration du GIE, indiquant que la répartition des charges générale suivait celle des personnels, à l'exception de celles des services généraux imputées à 92 % sur la FRF, 2 % à la FLS, 3 % à l'UIARF et 3 % à Follereau Logistique

- [376] Tout d'abord, ce tableau est validé par le directoire et semble avoir servi de support à une présentation du nouveau compte d'emploi au conseil de surveillance en 2010, mais ses modalités d'actualisation ne sont pas connues : la mission a travaillé sur une version « modifiée et validée au 20/2/2013 » sans disposer des éventuelles versions précédentes du tableau.
- [377] Ensuite, ce tableau ne constitue qu'une documentation partielle des enchaînements entre comptabilité générale, comptabilité analytique et compte d'emploi des ressources :
- il documente le passage de la comptabilité analytique au compte d'emploi de la FRF mais n'éclaire pas les retraitements permettant de passer ensuite au compte d'emploi combiné, présenté aux donateurs ;
  - les sous-rubriques du compte d'emploi sont reliées aux codes analytiques concernés mais sans référence aux comptes généraux du compte de résultat mais aussi du bilan (fonds dédiés).
- [378] Enfin, ce tableau manque parfois de précision et comprend quelques approximations qui en affectent la bonne exploitation. A titre d'exemples :
- tous les frais Santé sont rattachés à un compte analytique unique 100000 alors que celui-ci n'assure pas la ventilation France/étranger reprise en CER et ne comprend pas plusieurs dépenses de la cause Santé (les subventions recherche, l'appui technique et la formation, les missions du siège, les dotations Pobé) ;
  - la diffusion du message de Raoul Follereau et l'information sur les missions sociales fait référence à un compte analytique 601100 JML qui, pour 20 % de son montant, est en fait déversé dans les frais d'appel à la générosité ; par ailleurs, pour la quote-part des journaux qui y sont imputés, la référence en analytique ne porte que sur un seul compte (celui de la santé) alors que quatre comptes sont concernés ;
  - la référence aux comptes analytiques des comités, dont les dépenses sont ventilées au niveau du CER entre missions sociales et frais d'appel à la générosité, apparaît approximative (pas de référence au compte 110030 Sessions-Festivals), imprécise (référence très large aux comptes 11xxxx) ou non pertinente (référence à un compte analytique 110040 non doté pour ce qui relève des comités JML).

## 5.2.2 L'annexe comptable

- [379] L'annexe au compte d'emploi combiné des ressources qui figure dans le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels, commente le contenu des différentes rubriques du CER. Visant à répondre à l'exigence légale d'information sur l'élaboration du compte d'emploi, ce commentaire reste très général et peu précis. Il appelle les différentes observations suivantes.
- [380] L'annexe indique ainsi que les missions d'aides comprennent « *des dépenses qui leur sont directement affectées dans la comptabilité analytique majorés d'une quote-part des frais de fonctionnement déterminée sur la base d'une analyse de la quote-part des frais généraux imputables aux missions sociales ; cette analyse fait ressortir une quote-part de frais généraux de 5 % et fait l'objet d'une revue périodique* » :
- par ses lacunes, ce commentaire ne permet pas de comprendre les modalités d'action de la Fondation qui, hormis le fonctionnement du centre de santé de Pobé au Bénin ou le versement de primes à l'installation en France, n'agit pas directement mais subventionne l'action de ses partenaires publics (ministères de la santé) ou privés (essentiellement structures religieuses d'accueil des enfants et de développement local) ; la quasi-totalité des actions d'aides étant enregistrées dans le CER comme réalisées directement par la Fondation, ce vaste recours à de la « sous-traitance » locale est occultée ;

- l'annexe ne précise pas clairement que les aides et subventions versées sont grevées, en plus de la quote-part de 5 % mentionnée, des frais de gestion et de suivi sur place ainsi que des frais d'instruction et de gestion des services techniques du siège ;
- l'origine et le fondement de cette quote-part de 5 % n'est pas précisée alors que 27 % des frais généraux (soit 392 K€ en 2011) sont ainsi déversés sur les missions d'aides ; la mission n'a pu accéder aux éléments de revue périodique de cette quote-part mentionnée dans l'annexe ; enfin, l'assiette de ces 5 % n'est pas davantage explicitée (5 % des aides versées et de leurs frais de gestion sur place) alors que cette quote-part ne pèse pas sur la 5ème mission sociale.

[381] S'agissant de la 5ème mission sociale relative à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message de Raoul Follereau, l'annexe mentionne des charges directes et indirectes, sans préciser que 80 % des dépenses de la mission relèvent de charges qui ne sont pas directement issues de la comptabilité analytique et doivent être retraitées avec des clés de répartition (journaux, dépenses des comités, frais JML). Il n'y a en conséquence pas d'information sur la nature et le fondement des clés utilisées.

[382] Les notes de l'annexe concernant les ressources de générosité du public non utilisées ne sont pas pleinement cohérentes avec les positions adoptées par la Fondation depuis 2010 : « *les ressources de la fondation proviennent essentiellement de la générosité publique* », « *le montant des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice est égal au solde des comptes de réserves disponibles collectées auprès du public (report à nouveau et réserves autres que réserves réglementées)* ». L'annexe n'indique pas que la Fondation considère (à tort selon la mission) que les importantes réserves qu'elle a constituées ne proviennent pas d'excédents de ses ressources de générosité et que, en conséquence, elle n'a pas à faire figurer dans son compte d'emploi des ressources de générosité collectées au cours des exercices antérieurs et non utilisées.

[383] Enfin, s'agissant de l'affectation des dons et legs, l'annexe ne rend qu'imparfaitement compte de la pratique restrictive suivie par la Fondation en matière de fonds dédiés : « *à l'intérieur des causes, le donateur peut vouloir les destiner à un projet précis ayant fait l'objet d'un appel au don particulier, la ressource est alors suivie en fonds dédié* ». Les fonds dédiés de la Fondation ne couvrent que les affectations explicites des donateurs, manuscrites sur leurs bons de soutien à des projets précis. Ils ne couvrent pas le suivi des fonds issus d'un appel particulier au sein d'une cause : ainsi, pour la cause développement, le produit des appels spéciaux Soutien aux religieux ou Chrétiens d'Orient n'est pas suivi en fonds dédiés.



## ANNEXE N°5 : LA NON-LUCRATIVITE

[384] Avec le fonctionnement démocratique, la non-lucrativité représente l'une des principales conditions pour une gestion désintéressée. Si la Fondation satisfait globalement aux exigences fiscales en la matière<sup>95</sup>, quelques pratiques qui ont pu être relevées au cours des investigations mériteraient d'être revues.

[385] 1/ Effectué en 2011, le voyage au Mali d'un des enfants du président du directoire (huit jours) a été pris en charge par la Fondation directement ou au travers du GIE Scène. Selon la Fondation, cette prise en charge est la compensation d'un travail effectué lors d'un stage d'un mois non rémunéré. Les services de la Fondation ont adressé à la mission un mél de 3 lignes attestant de la réalité de ce travail (contacts téléphoniques dans les mairies pour l'affichage JML).

Toutefois, en l'absence de production de la convention de stage ou d'élément formalisant la nature de la compensation, la valeur du voyage apparaît bien supérieure aux rémunérations habituelles des stagiaires ou même au SMIC, dès lors que l'on prend en compte le coût du billet d'avion (cf. infra) ; par ailleurs, cette compensation présente un caractère discrétionnaire et inhabituel puisqu'aucun autre cas de stagiaire ayant bénéficié d'un avantage comparable n'a été relevé sur la période<sup>96</sup>.

[386] 2/ Les procédures de la Fondation précisent que les cartes de fidélité en « miles » doivent être prioritairement utilisées pour couvrir les déplacements professionnels des collaborateurs de la Fondation<sup>97</sup>. Dans le cas du voyage au Mali précité, le président du directoire a réglé avec des « miles » le billet d'avion de son enfant et fait prendre en charge par la Fondation une partie de son propre déplacement aérien.

La Fondation soutient que les cartes de fidélité sont personnelles et qu'elle n'a aucune action possible sur l'affectation professionnelle des miles gagnés par ses collaborateurs à l'occasion de leurs déplacements professionnels. Si, à la Fondation, il est effectivement loisible de profiter à sa guise de ces avantages en nature, les procédures relatives au déplacement doivent être revues en conséquence.

[387] 3/ La Fondation dispose d'une salle à manger à laquelle ont accès les administrateurs, les bénévoles et les salariés ; les repas ponctuellement pris par les administrateurs non rémunérés et les bénévoles ne sont pas facturés aux intéressés ; il en est de même pour les salariés expatriés de passage au siège de la Fondation ; en revanche, toutes les personnes rémunérées, salariés et membres du directoire, qui prennent régulièrement leur repas sont facturées ; toutefois, le président rémunéré du directoire a l'avantage en nature de ne pas payer les repas qu'il prend régulièrement en salle à manger (par exemple, 25 repas en septembre-octobre 2011) ;

[388] 4/ Le directoire peut accorder aux salariés des acomptes sur salaires, des avances sur 13<sup>ème</sup> mois ainsi que des prêts à taux zéro. La Fondation assure suivre à la lettre les exigences fiscales de gestion désintéressée en la matière.

---

<sup>95</sup> Instruction fiscale 4 H-5-06-19- 18 décembre 2006 : « Un organisme, qui procède à des distributions de ses ressources, directes ou indirectes, revêt un caractère lucratif. Cette disposition vise les rémunérations, les distributions directes des résultats et tous les avantages injustifiés, de quelque nature qu'ils soient (prise en charge de dépenses personnelles, rémunérations exagérées ou injustifiées, service de rémunérations de comptes courants, prélèvements en nature, prêts à des taux préférentiels, etc.) et quel que soit le bénéficiaire (fondateurs, membres, salariés, fournisseurs ...). Ainsi, l'octroi de prêts à des salariés est possible, s'il entre dans la politique sociale de l'organisme et ne concerne que les salariés ayant des difficultés sociales, et non les administrateurs. »

<sup>96</sup> S'agissant de l'emploi des enfants de salariés, la Fondation a transmis à la mission un contrat de professionnalisation datant de 2006 ainsi que quatre fiches de paye pour des jobs effectués à l'été 2013 (exercice non clos à la rédaction du rapport) et effectivement basés sur le SMIC.

<sup>97</sup> « Les miles, bonus, etc., que les compagnies aériennes offrent aux collaborateurs à l'occasion de leurs déplacements professionnels doivent être prioritairement utilisés à des fins professionnelles » (procédure GOUV 11(7) 04-12) sur le remboursement de frais engagés).

La mission n'a toutefois obtenu qu'une simple note décrivant les pratiques en cours de décisions à caractère unilatéral et discrétionnaire. Il importe que les décisions prises s'inscrivent dans une politique sociale formalisée, avec des procédures fournissant un encadrement minimal. Par ailleurs, la mission a pu constater la concentration de ces prêts sur quelques cadres. Elle a également relevé la dérive d'un dossier dans lequel un cadre en grandes difficultés financières a multiplié les avances et prêts auprès de la Fondation, avant que celle-ci ne soit conduite à racheter, via sa SCI et au prix du marché (490 K€), la maison de ce cadre ; ce dernier, désormais locataire de son ancienne maison a pu ainsi faire face à ses dettes, dont celles à l'égard de la Fondation.

[389] 5/ La Fondation a mis en place des procédures pour éviter les conflits d'intérêt, notamment une déclaration d'intérêt des membres du conseil de surveillance détaillant leurs possibles relations d'affaire. La mission a toutefois relevé deux situations qui, sans être contraires à la loi, apparaissent peu satisfaisantes.

Un membre du conseil de surveillance, démissionnaire de ses fonctions et remplacé au conseil de surveillance le 8 juin 2011 a, en tant que responsable d'une agence de communication, remporté un important contrat de la Fondation, exécuté à compter du 1<sup>er</sup> août 2011 : cette personne a ainsi voté, en tant qu'administrateur, un budget de communication que, après avoir été choisi par appel d'offre, il aura contribué à exécuter en tant que prestataire.

La mission ajoute que cet administrateur fut également en relation d'affaires avec la Fondation : en tant que locataire d'une des ses SCI, puis en tant qu'acquéreur en 2004 de ce logement, acquis au prix du marché et après information du conseil de la Fondation.

**REPONSE DE L'ORGANISME AUX ANNEXES  
DU RAPPORT DEFINITIF**



## Réponses détaillées aux annexes au rapport définitif

### §47 7è ligne p15

Il y a en fait 12 pays (et non 11) concernés, s'y ajoute en effet la coordination des projets de réinsertion socio-économique au Vietnam.

### §91 à 96 p23

En remarque préliminaire, il faut signaler que la Fondation Ad Lucem au Cameroun (FALC) bénéficie depuis 2010 de l'aide de la France et de l'Europe via le Contrat de Désendettement et de développement (C2D), par l'intermédiaire de l'agence Française de développement.

Cette aide implique un audit bisannuel de contrôle de l'utilisation de ces fonds. Il existe le PDSF (Plan de Développement Stratégique de la FALC) supervisé par le C2D.

Elle a permis une diminution importante de la dette en 2012 qui est actuellement évaluée à 8 milliards de Francs CFA. Il est difficile de préciser exactement le montant actuel de la dette car certains créanciers oublient de signaler l'effacement de cette dette : c'est notamment le cas lors de l'effacement de certaines dettes par l'Europe vis-à-vis du Cameroun.

La CNPS (Caisse Nationale de Protection Sociale) a fait en 2012 une remise totale des intérêts de la dette qui en faisaient la moitié. Cette dette sociale ainsi que la dette salariale sont en voie de comblement, grâce en particulier aux fonds C2D. La dette totale reste néanmoins près de 2 fois le chiffre d'affaire de la FALC.

Pour ce qui est du retard sur le transfert des éléments financiers et rapports d'activité, ce transfert ne peut se faire que quand les comptes sont certifiés par le commissaire aux comptes, validés par le conseil d'administration et approuvés par l'assemblée générale qui n'a lieu, par soucis d'économie, que tous les deux ans. La prochaine se tiendra en février 2014.

En ce qui concerne l'équipement informatique, une durée de vie de 5 ans, surtout en milieu équatorial, n'a rien d'anormal.

Quant à la critique sur la viabilité du modèle économique : il est certain que la FALC serait morte si la Fondation Raoul Follereau n'était pas venue à son secours en 2007, cela a permis une reprise des relations avec nombres de partenaires internationaux et Camerounais qui a abouti à une remise à niveau des équipements hospitaliers et une nette amélioration de la qualité des soins. Si la FALC représente 12% de la capacité hospitalière du Cameroun, elle soigne 20% des malades, dont une grande partie d'indigents non pris en charge par les structures publiques et non comptabilisés dans les rapports de la FALC

Depuis 2012 elle s'équilibre en fonctionnement. Elle a inauguré en décembre 2012 le centre de santé d'Ossombé, et en août 2013 l'hôpital d'Edéa, tous deux construits sur fonds propres.

On notera enfin que la Mission évoque des périodes qui ne sont pas couvertes par le contrôle.

§98 p24 « *Un accord de partenariat... est cité mais ne figure pas dans le dossier* » : cela est faux, les documents ont été produits après demande de la Mission.

§103 p25 Cela n'est pas totalement vrai, exemple du CSPS St Joseph de Bobo (Burkina Faso) qui a accepté de prendre en charge les soins des anciens malades de la lèpre.

En Côte d'Ivoire, le réseau santé sert de relais pour prendre en charge les malades Lèpre ou Buruli quand il y a absence d'ISL (infirmier spécialisé lèpre) ou de structure UB.

Sur toute cette partie, la Mission s'interroge sur des choix de gestion de la Fondation qui, d'une part, ne la regarde pas et d'autre part sont bien éloignés de ses compétences techniques. On ne comprend donc guère pourquoi la Mission « s'interroge » alors même qu'elle reconnaît par ailleurs, au moins implicitement, la justesse de ces choix ...

§104 p22 Sur ce point, la Mission s'aventure hardiment à tirer une règle générale à partir d'un cas particulier (qui est d'ailleurs lui-même justifiable).

### §140 & suivants p32

Cf. nos commentaires sur §20 et 447 du rapport.

Précisions supplémentaires :

- Vietnam : formation des novices.

Au Vietnam, la Fondation soutient la formation de jeunes filles du monde rural dans plusieurs centres professionnels au sud et au nord du pays. Ces centres ont été créés par la Compagnie des Filles de la Charité très engagées dans l'aide aux plus pauvres, notamment par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et les soins de santé. Assurer le suivi de ces actions passe par la formation de la relève des religieuses.

- Etudes de droit canonique d'une religieuse béninoise au Canada.

Soutien ponctuel exceptionnel, à cause des difficultés d'obtention de bourse de la religieuse, ce qui remettait en cause sa formation en cours, formation d'une grande importance pour sa congrégation et pour son activité médicale au Bénin.

- Construction d'un couvent au Sénégal.

Il s'agit simplement de la construction d'une maison pour héberger les religieuses qui vont être en charge du dispensaire et de la formation des femmes rurales. Comment mener de telles actions sans un hébergement pour l'accueil de celles qui en seront responsables ?

Le Centre Keur Mariama, en zone rurale près de Kaolack a, depuis sa création, développé de nombreuses activités au profit des populations des sept villages environnants, notamment l'installation d'un système de filtration d'une eau très fluorée dangereuse pour la population. Dans cette région très pauvre, les femmes ont souhaité la proximité d'un dispensaire et l'organisation de cours d'alphabétisation fonctionnelle pour qu'elles puissent mettre en œuvre des activités génératrices de revenus. A qui confier ces activités ? Qui acceptera de s'installer à long terme dans cette région hostile et dure, et d'assurer le suivi des activités ? Une congrégation religieuse ! C'est une congrégation, déjà active au Sénégal et qui a une bonne connaissance du contexte socio-culturel local, qui a accepté de relever ce défi. Un défi qui commence par la construction d'un lieu d'hébergement pour que les religieuses puissent s'installer à proximité des villages et répondre à l'appel de la population. C'est pour répondre à l'appel d'une population en attente d'une aide que la Fondation a accepté de participer à la construction d'un couvent, lieu d'accueil et d'hébergement de religieuses au service des plus pauvres.

### §149 & note 52, 34

La procédure ENFT 5 (2) 01-08, concerne l'évaluation des projets et non la définition des actions du département « Aide aux enfants en détresse ». Comme signalé par la Fondation et constaté par la Mission, cette procédure n'est pas à jour et est en cours de révision.

La définition des actions menées par les départements est fixée par la procédure GOUV 2, validée chaque année par le Conseil de surveillance, et indique :

*Secourir les enfants en détresse*

*Dispenser l'éducation par tout moyen :*

- *Accueillir, écouter, soigner, nourrir, en soutenant des internats, des centres, des foyers...*
- *Instruire, former par l'apprentissage, en construisant ou rénovant des structures scolaires et parascolaires, formelles ou non, pour apprendre à lire, écrire, compter et surtout raisonner.*
- *Développer la sociabilité par le loisir et le jeu, en multipliant les ateliers culturels de rue, les camps de vacances, les activités sportives...*

### §161 p36

Le développement du Patronage Myonnet a été entravé par l'impossibilité de s'implanter dans un quartier approprié qui aurait permis de toucher les populations souhaitées. Cette constatation partagée avec le partenaire, a ainsi conduit la Fondation à reconsidérer ce projet. A noter que ce projet ne représente que 1,43% des budgets du département « Aide aux Enfants » des années citées.

### §322 p66

A noter que les subventions directes aux porteurs de projets représentent en 2012, 6 210 K€ il n'y a donc que 957 K€ soit 6,5 % des charges totales, qui pourraient être reventilées par nature. En aucun cas ce compte ne comprend des charges liées au marketing ou au réseau de bénévoles.

**§384 & suivants p89**

Des jeunes s'engagent ponctuellement pour des actions de la Fondation : quête, flash-mob, paquets cadeaux...

Le président du Directoire est fier que ses filles participent à ces actions de bénévolat auprès de la Délégation de Paris. La Mission aurait pu facilement vérifier ces affirmations auprès de la Délégation de Paris qu'elle a audité.

Des bénévoles ou des salariés accompagnent le président du Directoire lors de certaines missions. Concernant la mission Mali-Guinée, la délégation était composée de trois personnes.

La Fondation, pour des besoins ponctuels et comme peuvent le faire la plupart des entreprises, associations ou administrations, embauche des enfants de salariés. Ils sont rémunérés au Smic. La fille aînée du président du Directoire a travaillé un mois en septembre 2010 au service des comités ; la Mission a reçu une attestation du responsable de ce service. En accord avec les membres du Directoire, il lui a été proposé de travailler bénévolement un mois en contrepartie d'un voyage en Afrique pour fidéliser son engagement et ces frais de séjour (8 jours) n'excèdent évidemment pas le montant du Smic. Cette mission était connue dans la Fondation, cette information étant mentionnée dans le rapport d'activité, rapport remis aux administrateurs et aux membres actifs de la Fondation, p 159.

Concernant la mission Liban, les frais de voyage et d'hôtel ont été pris en charge personnellement par le président du Directoire, comme le reconnaît la Mission elle-même. Cette information est donc totalement inutile.

**§387 p89**

Le prix du repas est fixé à 7 € mais est gratuit pour les administrateurs, les bénévoles, les invités, les salariés de passage au siège ainsi que les résidents à l'étranger.

Les salariés de la Fondation reçoivent des tickets restaurants d'une valeur de 8 € dont 50% est pris en charge par la Fondation. Le président du Directoire ne bénéficie pas de l'avantage des tickets restaurants. Il peut prendre gratuitement ses repas à la salle à manger.

Par ailleurs, la Mission ne tient pas compte dans le calcul des 25 repas évoqués pour septembre – octobre 2011, de ceux des Conseils d'administration ou de surveillance, comme celui de la Fondation ou de l'UIARF en octobre, ou de ceux avec des invités. Si le Président avait invité les administrateurs, ses contacts, fournisseurs et partenaires au restaurant, comme dans toutes les autres structures ou entreprises, son repas aurait naturellement été pris en charge dans la note et ... la Mission n'en aurait évidemment pas parlé. Mais en revanche, le coût global pour la Fondation aurait été beaucoup plus élevé.

Le président du Directoire avait précisé ces informations à la Mission et s'étonne du maintien de cette mention totalement inutile dans le rapport.

**§389 p90**

La Mission sous-entend que les procédures concernant les conventions réglementées n'ont pas été respectées et qu'il pouvait exister une situation de conflit d'intérêt, ce qui n'est pas le cas. En effet la chronologie est la suivante : l'administrateur concerné a voté, en février 2011, le budget global 2011 sans indication de fournisseur.

- Son mandat, arrivé à terme en juin 2011, n'a pas été renouvelé.

- Il n'était donc plus administrateur lorsque la Fondation a lancé en juillet 2011 l'appel d'offres auquel ont répondu plusieurs sociétés et que son agence a emporté. De surcroît, le budget incriminé concerne la JML (« Journée mondiale des lépreux ») 2012 qui fait partie du budget 2012 et non de celui de 2011, dernier budget voté par l'administrateur.

La dernière phrase se situe hors de la période du contrôle et l'on s'interroge sur les raisons de cette précision par la Mission ... *a fortiori* pour reconnaître ensuite que les faits en question n'ont rien de critiquable.

\*\*\*\*\*