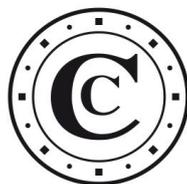


Cour des comptes



LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Exercices 2015-2016
à 2019-2020

Organisme bénéficiant de dons

Octobre 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
AVIS DE CONFORMITÉ	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I PRÉSENTATION DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE	15
I - DES MISSIONS HÉRITÉES DE L'ACTION DE L'ABBÉ PIERRE	15
A - Un historique marqué par les fondateurs	15
B - Des missions statutaires entre aide au logement et combat pour le logement.....	17
C - Un contrat d'affiliation exigeant signé avec la fédération Emmaüs France	18
D - Une première fondation abritée « Solidarités Nouvelles pour le Logement »	19
II - UNE ORGANISATION CENTRÉE SUR LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES	20
A - Des organes statutaires soucieux de préserver l'esprit militant	20
B - Une faiblesse des fonctions support, revers de la priorité quasi exclusive accordée aux missions opérationnelles.....	22
III - DES CONTRÔLES INSUFFISANTS	27
A - Des contrôles externes trop peu pris en compte	27
B - Un contrôle interne et une maîtrise des risques encore à construire.....	28
C - Une prise en compte inégale des risques en matière juridique.....	29
D - Des faiblesses en matière de prévention des risques de conflits d'intérêts	31
IV - UNE SANTÉ FINANCIÈRE QUI REQUIERT UNE VIGILANCE EN SORTIE DE CRISE SANITAIRE	32
A - Un pilotage financier à conforter, un pilotage budgétaire efficace	32
B - Des bilans marqués par une hausse des liquidités	33
C - Une part déterminante de ressources de générosité publique dans le compte de résultat.....	35
CHAPITRE II L'APPEL PUBLIC À LA GÉNÉROSITÉ	39
I - LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL PUBLIC À LA GÉNÉROSITÉ	39
A - La déclaration préalable d'appel à dons.....	39
B - Les modalités de l'appel public à la générosité.....	40
C - La construction du compte d'emploi des ressources de la générosité publique	41
D - Une communication financière à cibler davantage sur le donateur.....	43
II - LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRÈS DU PUBLIC	46
A - Évolution des ressources collectées et des frais de recherche de fonds	46
B - Une gestion externalisée de la collecte de dons et de l'émission des reçus fiscaux	47
C - Une collecte commune aux conséquences insuffisamment réfléchies	48
D - Les legs et les frais de traitement des legs, un secteur récemment professionnalisé, des règles de répartition à revoir	51
CHAPITRE III LES MISSIONS SOCIALES	59
I - DES MISSIONS SOCIALES MULTIPLES	59
A - Une action principalement mise en œuvre par des organismes tiers.....	59
B - Des actions conduisant à des modèles reproductibles.....	66
C - Le programme Habitat des Compagnons commun avec Emmaüs France	68

II - SENSIBILISATION ET INTERPELLATION, UNE MISSION EN EXPANSION	69
A - Une mobilisation accrue sur les missions d'interpellation, de sensibilisation, de communication	69
B - Le rapport sur le mal-logement : premier levier de l'interpellation	70
C - L'Union européenne, nouvel espace pour l'interpellation	71
III - LES FILIALES : UN BÉNÉFICE INCERTAIN POUR LA FONDATION	71
A - La SOLIFAP ou les ambiguïtés d'une société commerciale détenue par une fondation reconnue d'utilité publique	71
B - La HLM Emmaüs Habitat en voie de redressement.....	77
C - Le centre Abbé Pierre d'Esteville, lieu emblématique de la mémoire de l'Abbé Pierre	77
ANNEXE.....	81
RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ.....	89

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons.

En application des dispositions des articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes bénéficiant de dons :

- elle contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- elle vérifie la conformité des dépenses financées par des dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme bénéficiaire. Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes sont définis par le code des juridictions financières (article R. 143-28). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-0-2). Les observations définitives de la Cour sont adressées au représentant légal de l'organisme (article L. 143-2) et publiées (article R. 143-18) avec la réponse de l'intéressé. Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit leur transmission par la Cour (article L. 143-2).

Lorsque la Cour des comptes atteste de la non-conformité des dépenses financées par les dons aux objectifs de l'appel public à la générosité ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration explicite en ce sens (article L. 143-2 et article D. 143-29), accompagnée d'une synthèse du rapport. Cette déclaration est rendue publique (affichage à la Cour des comptes et mise en ligne sur son site internet) et transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En application des dispositions de l'article 1378 *octies* du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté publié au Journal officiel, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Dans ce cadre, la Cour a effectué le contrôle de la Fondation Abbé Pierre au titre des exercices 2015-2016 à 2019-2020 afin de vérifier la conformité des dépenses engagées, d'une part aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'autre part aux objectifs de l'association.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président de la fondation le 11 mars 2022, ainsi qu'aux ministères concernés et aux personnes citées. Les réponses sont parvenues entre le 8 avril et le 6 mai 2022. L'audition du président et du délégué général de la fondation s'est tenue le 3 juin 2022.

Le présent rapport a été délibéré le 3 juin 2022 par la cinquième chambre de la Cour présidée par Mme Démier, présidente de chambre. Ont participé au délibéré Mme Trupin, MM. Clément, Cabourdin, Duboscq, Oseredczuk, et Hervio, conseillers-maîtres, M. Duguépéroux, conseiller-maître étant contre-rapporteur, les rapporteuses étant Mme Latournerie-Willems, conseillère-maître, et Mme Reynier, conseillère-maître en service extraordinaire.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Advielle, Martin, Meddah, Lejeune, Mmes Bergogne, Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur ce rapport le 11 juillet 2022.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis au président de la Fondation Abbé Pierre par le Premier Président, en application des dispositions de l'article R. 143-18 du code des juridictions financières. Ce dernier a transmis une réponse jointe en annexe.

Le Premier président a approuvé la publication du rapport le 28 septembre 2022.

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

Synthèse

La fondation Abbé Pierre assure sa mission sociale de protection des mal-logés

La « Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » créée en 1990 est membre du mouvement Emmaüs qui rassemble en France les organismes affiliés au sein de la fédération Emmaüs France. Ses liens avec cette dernière sont organiques et financiers. Ils constituent une particularité dans le paysage des fondations. Elle a fait l'objet en 2006 d'un précédent contrôle de la Cour des comptes, lequel n'avait donné lieu à aucune critique majeure.

La Fondation Abbé Pierre bénéficie d'une indéfectible notoriété héritée du combat mené par son fondateur, défenseur de l'accueil et du logement des personnes défavorisées ou désocialisées. La fondation se consacre à un objet statutaire ambitieux, tant la question du logement mobilise des processus longs et complexes à mettre en œuvre.

Reconnue d'utilité publique depuis 1992, la fondation a développé des structures d'accueil de jour et d'hébergement en pension dont les montages financiers bénéficiant de façon optimale des aides publiques en faveur du logement sont devenus des modèles. Ces montages ont été repris par des associations pour fournir, en lien avec des organismes bâtisseurs, des lieux d'accueil et d'hébergement qu'elles gèrent par la suite. La Fondation Abbé Pierre labellise les structures respectant sa charte pour chaque type d'accueil et a constitué ainsi un réseau qu'elle anime.

Initialement conçus pour construire et réhabiliter des logements, les programmes de la fondation se sont progressivement élargis à la lutte contre la précarité énergétique et l'insalubrité. Près d'un demi-millier de partenaires prennent en charge constructions et réhabilitations et forment un réseau entretenu et animé par les neuf agences régionales de la fondation.

La fondation a renforcé l'aide juridique pour la défense des droits des personnes à se maintenir dans un logement et à y vivre décemment. Elle a intégré dans le périmètre de la population qu'elle soutient les propriétaires de copropriétés dégradées en difficulté (y compris en zone rurale) et a étendu son champ d'action, à l'occasion de la crise sanitaire due au virus SARS-Cov-2, à l'accès à l'hygiène, à la santé et à l'alimentation.

Les actions de la fondation lui confèrent un rôle social large, à l'intersection des politiques publiques (de logement, de santé, sociales, notamment), au bénéfice du logement des personnes défavorisées.

Elle n'exerce pas suffisamment les contrôles internes nécessaires à sa propre protection

Au nom de son fondateur, la fondation pose comme principe d'investir au maximum dans des actions concrètes relevant de ses missions sociales. Cependant, une attention insuffisante aux fonctions support et à la prévention des risques fragilise sa gouvernance. De surcroît, la fondation a manifesté une certaine réticence à tenir compte des alertes et recommandations reproduites d'année en année par le comité de la charte « Don en confiance » et par son

commissaire aux comptes. Les contrôles s'avèrent insuffisants, au risque de placer l'institution en situation d'insécurité. La fondation est membre de la fédération Emmaüs France. Les obligations attachées à cette appartenance la placent parfois dans une situation juridique délicate, aux conséquences insuffisamment pesées, qu'il s'agisse de la gestion des legs, de la collecte commune organisée avec Emmaüs Solidarité ou des aides accordées à la fédération Emmaüs France en faveur des lieux de vie des compagnons.

De même, jusqu'à une date récente, la Fondation Abbé Pierre n'avait pas pris la mesure des responsabilités qui lui incombent en matière de protection des données personnelles, et s'exposait ainsi à enfreindre ses obligations. Enfin, elle commence seulement à prendre conscience de la nécessité de se doter d'un dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

Sa recherche de solutions innovantes l'a conduite à la fin de 2014 à créer, conjointement avec AG2R La Mondiale, une société d'investissements solidaires, la SOLIFAP. L'intention de la fondation était de disposer d'une société capable d'assurer, en complément de sa fonction de foncière, un accompagnement des associations dans l'ingénierie de projets et une aide par l'octroi de prêts. Alors que la fondation et sa filiale devraient disposer d'une pleine autonomie de décision l'une par rapport à l'autre, le constat a pu être fait d'une séparation incomplète de ces deux entités. L'analyse révèle également une pratique de cession avec décote de certains biens immobiliers détenus par la fondation en zone tendue, au bénéfice de cette filiale codétenue avec des investisseurs privés. Si ce schéma est destiné à procurer un rendement suffisant pour attirer des capitaux privés sur les opérations correspondantes, et ainsi conférer un effet de levier aux actions de la fondation, de telles décotes doivent nécessairement être strictement encadrées et plafonnées.

La fondation a accentué sa mission de plaidoyer

La mission de plaidoyer allant jusqu'à proposer des amendements et à dénoncer les insuffisances des politiques de logement est considérée comme consubstantielle à la vocation de la fondation, qui entend développer ce rôle au-delà des frontières nationales au sein de l'Union européenne. L'un des vecteurs de ce plaidoyer est le rapport annuel sur l'état du mal-logement (RML), qui bénéficie d'une audience considérable. La part des ressources consacrées à cette mission de plaidoyer est en nette augmentation depuis quelques années, ce qui doit être porté sans ambiguïté à la connaissance des donateurs et pourrait plus généralement inciter la fondation à une réflexion stratégique sur le poids qu'elle entend réserver en tout état de cause à l'action opérationnelle.

Par ailleurs, devenue un acteur incontournable du logement des personnes défavorisées, la fondation transmet des propositions de textes législatifs aux parlementaires sans avoir, jusqu'en 2021, sollicité son inscription au répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Avis de conformité

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, et en application de l'article R. 143-11 du même code, la Cour des comptes constate que les dépenses engagées par la Fondation Abbé Pierre, au cours des exercices 2015-2016 à 2019-2020, sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, et aux objectifs poursuivis par la fondation, d'autre part.

La Cour assortit cet avis des deux réserves suivantes :

1. En vertu d'une convention de 2008 qui se présente comme une convention de mandat, la Fondation Abbé Pierre collecte pour le compte de l'association Emmaüs Solidarité, par appel public à la générosité, des sommes contractuellement fixées à 6,6 % de sa collecte annuelle totale. Ces sommes, qui sont reversées à l'association mandante, ne devraient pas figurer, en ressources comme en emplois, au compte d'emploi des ressources de la fondation mandataire. Par ailleurs, pour la bonne information des donateurs, il appartient à la fondation de mentionner l'existence de ce mandat, tant dans sa déclaration préalable d'appel à la générosité que dans ses publipostages.
2. Les legs constituent plus d'un quart des ressources de la fondation. Leur procédure de gestion a été formalisée en 2020 après plusieurs rappels du comité de la Charte. La principale difficulté rencontrée réside dans la destination des legs ; la présence en moyenne par année d'une douzaine de legs à libellé testamentaire imprécis, désignant à la fois l'Abbé Pierre et Emmaüs, a conduit la fondation et la fédération Emmaüs France à adopter une méthode de répartition contestable.

Récapitulatif des recommandations

1. Renforcer au sein de la fondation les compétences nécessaires en matière de contrôle interne et de maîtrise des risques ainsi qu'en matière juridique, en développant la fonction de veille spécialisée.
2. Mettre en place, dès leur désignation, des déclarations d'intérêts et un mécanisme de déport pour les administrateurs et les candidats aux fonctions d'administrateur et définir la procédure pour les contrôler.
3. Privilégier, dans la communication financière à l'intention des donateurs, le ratio des missions sociales, calculé de façon à rapporter au total des emplois financés par la générosité du public, inscrits au compte de résultat, le montant total des emplois en missions sociales, financés par la même source.
4. Exclure du CER de la Fondation Abbé Pierre, en ressources comme en emplois, les sommes reversées à l'association Emmaüs Solidarité conformément au mandat donné par celle-ci à la fondation, et dont la mention devrait figurer tant dans les appels à dons que dans les déclarations préalables.
5. Actualiser les statuts de la fondation pour y inclure les nouveaux champs d'intervention.
6. Veiller à la parfaite séparation de la fondation avec la SOLIFAP, et encadrer les décotes consenties par la Fondation lors de cessions de biens immobiliers à celle-ci.

Introduction

La Cour des comptes a procédé au contrôle des exercices 2015-2016 à 2019-2020 de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés en application des articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières. Le contrôle s'est déroulé dans le contexte de la crise sanitaire due au SARS-Cov-2, à une période où la fondation était fortement engagée pour aider à endiguer ses conséquences sur le logement des personnes défavorisées.

La fondation, créée en 1990, est membre du mouvement Emmaüs qui rassemble en France les organismes affiliés au sein de la fédération Emmaüs France. Ses liens avec cette dernière sont organiques et financiers. Ils constituent une particularité dans le paysage des fondations, source d'atouts mais aussi de difficultés.

La fondation est financée à plus de 90 % par la générosité du public (dons, donations, legs, mécénat d'entreprise). Son montant de collecte (mécénat compris) dépasse 40 M€. Son effectif progresse et approche 140 salariés et 250 bénévoles en fin de période sous revue.

Le présent rapport s'organise en trois chapitres. Le premier présente la fondation, héritière du combat de son emblématique fondateur. Le second chapitre examine le respect des obligations liées à l'appel public à la générosité et analyse les ressources issues de la collecte.

Les emplois des ressources de générosité publique sont détaillés dans le troisième chapitre. L'accent est mis sur les structures d'accueil et de logement innovantes qui sont devenues au fil du temps des modèles dupliqués. Le chapitre illustre les processus par lesquels la fondation favorise la construction et la réhabilitation des logements en soutenant les associations et les organismes bâtisseurs disposant de l'agrément maîtrise d'ouvrage d'insertion. Il analyse aussi la mission de plaidoyer qui caractérise la fondation : le rapport sur le mal-logement constitue le principal levier d'interpellation. Publié depuis 1995 en début d'année, il a l'ambition d'analyser la situation nationale du mal-logement, analyse propre à la fondation, à partir de données majoritairement collectées par les organismes publics. La Cour s'est enfin penchée sur la société d'investissements solidaires SOLIFAP, créée à l'initiative de la fondation et transformée en 2017 en société en commandite par actions.

Chapitre I

Présentation de la Fondation Abbé Pierre

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés se donne pour mission d'aider les personnes démunies à accéder à un logement, à s'y maintenir et à y habiter dans des conditions décentes. La figure du fondateur est omniprésente et la fondation revendique la fidélité à son esprit militant. La fondation adhère également au Mouvement Emmaüs, dont l'Abbé Pierre est aussi l'initiateur. La fondation, en mobilisant ses effectifs sur les actions opérationnelles, néglige des contrôles pourtant nécessaires à la gestion quotidienne.

I - Des missions héritées de l'action de l'Abbé Pierre

A - Un historique marqué par les fondateurs

1 - Un fondateur emblématique du combat pour le logement des défavorisés

Pendant l'hiver rigoureux de 1954, la découverte en février du corps d'une femme de 66 ans, expulsée de son logement et morte de froid, boulevard Sébastopol à Paris, avait poussé l'Abbé Pierre (Henri Grouès) à lancer un vibrant appel à la solidarité sur l'antenne de Radio Luxembourg pour se faire entendre des responsables politiques. Cet appel avait provoqué un élan de solidarité inédit.

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés a été fondée 36 ans plus tard, en 1990, et reconnue d'utilité publique par le décret du 11 février 1992. Elle est issue de « *L'Association en vue de la création de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés* » (AFAP) dont les statuts avaient été déposés en janvier 1988. Ce n'est en effet qu'en octobre 1987 que les rencontres Humanitaires Internationales placées sous le haut patronage de l'Abbé Pierre, organisées dans le cadre de l'année des sans-abri à l'initiative de l'Organisation des Nations unies (ONU), et réunissant élus, responsables d'associations et représentants de l'État, ont conduit à la création de l'AFAP.

L'Abbé Pierre a présidé la fondation dès sa création et en est resté président d'honneur jusqu'à sa mort, le 22 janvier 2007. Raymond Etienne, co-fondateur, lui a succédé en 1995 puis a cédé la présidence 22 ans plus tard à Laurent Desmard, élu au conseil d'administration le 16 mai 2017.

2 - Un objet philanthropique ambitieux

L'engagement dans l'action humanitaire en matière de lutte contre l'exclusion dans le secteur du logement constitue un défi, tant les processus afférents y sont par nature complexes et onéreux. Pour les personnes défavorisées, le *mal-logement* tel que l'a nommé la Fondation Abbé Pierre dans son premier rapport en 1995, est une difficulté majeure et persistante. Selon le rapport de l'OCDE publié le 14 juin 2021 « *Pierre par pierre : bâtir de meilleures politiques du logement* », le coût du logement pèse de plus en plus lourd sur les ménages des pays de l'OCDE : en 2015, près d'un tiers (31 %) de leurs revenus y étaient consacrés alors que, dix ans plus tôt, un quart (26 %) suffisait.

L'article 1^{er} des statuts de la Fondation Abbé Pierre (dont la version en vigueur date de 2011), énumère ses objectifs, regroupés en trois engagements :

- Aider les personnes vulnérables face aux graves difficultés de logement :
 - « *Apporter une aide concrète et efficace aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés de logement,*
 - *Accueillir temporairement dans des résidences de logement d'urgence ou de convivialité,*
 - *Rechercher et trouver des logements adaptés à leurs besoins et à leurs ressources,*
 - *Favoriser l'animation sociale et culturelle des quartiers et des villes contribuant à améliorer la promotion et l'insertion des familles en difficulté par le logement »,*
- Interpeller et sensibiliser :
 - « *Affirmer le caractère d'assistance et de bienfaisance des actions entreprises dans le soutien et l'accompagnement pour loger les sans-abri en France et dans le monde, plus particulièrement dans les pays en voie de développement,*
 - *Entreprendre les actions nécessaires auprès des instances nationales et internationales publiques ou privées pour une prise en charge des problèmes liés au logement des personnes en difficulté, conformément au message de l'Abbé Pierre fondateur,*
 - *Susciter et encourager les actions publiques ou privées permettant la production et la gestion de logement destinés à des populations défavorisées,*
 - *Lutter contre toutes les formes de discriminations pour l'accès ou le maintien dans un logement »,*
- Préserver la mémoire de l'Abbé Pierre et de son action.

3 - Des relations historiques avec le mouvement Emmaüs

La Fondation Abbé Pierre est membre de la fédération Emmaüs France, membre d'Emmaüs Europe, elle-même membre d'Emmaüs International. Le mouvement Emmaüs naît en 1949, lorsque l'Abbé Pierre ouvre dans sa maison une auberge de jeunesse qu'il baptise « Emmaüs ». Le modèle « Emmaüs » défend l'accueil des personnes vulnérables pour qu'elles deviennent autonomes par leur travail dans une communauté de compagnons. Les communautés Emmaüs veillent à s'autofinancer.

La popularité de l'Abbé Pierre, qui parcourt la planète après 1954, conduit à l'émergence de communautés Emmaüs dans le monde entier. En 1969, 70 groupes venus de 20 nations réunis à Berne adoptent le *Manifeste Universel*. Ces rencontres donnèrent lieu en 1971 à la création d'Emmaüs International, qui regroupe plus de 400 associations dans plus de 40 pays.

Le mouvement Emmaüs lancé par l'Abbé Pierre en France rassemble, au sein de la fédération Emmaüs France, près de 300 groupes avec des tailles très différentes : « *Emmaüs Solidarité* » compte plus de 700 salariés alors que certaines communautés (sous statut d'OACAS – organisme d'accueil communautaire et d'activité solidaire) sont constituées de quelques personnes. La fédération Emmaüs France s'est organisée en trois branches depuis janvier 2003 : la branche des communautés, la branche « *action sociale et logement* » à laquelle appartiennent la Fondation Abbé Pierre et Emmaüs Solidarité, la branche « *économie solidaire et insertion* » qui rassemble des structures d'insertion comme « *le Relais* », réseau d'entreprises à but socio-économique pour l'insertion de personnes en situation d'exclusion.

B - Des missions statutaires entre aide au logement et combat pour le logement

Le règlement intérieur, adopté le 21 mai 2013, comporte des éléments qui auraient eu leur place au sein des statuts. En effet, l'article 1^{er}, « *principes d'action* », qui dispose que « *la FAP s'inspire, dans son action, des principes et des idéaux qui ont guidé ses fondateurs, en tout premier lieu l'Abbé Pierre, notamment de ceux qui sont exprimés dans le Manifeste Universel du Mouvement Emmaüs adopté à Berne le 25 mai 1969* » aurait pu figurer en préambule des statuts de la fondation.

Les statuts de la fondation confèrent une large place aux missions de plaidoyer. Ainsi, l'article 2 des statuts est en grande partie consacré à la sensibilisation et à l'interpellation :

- « *les interventions nominatives effectuées auprès des administrations et organismes publics et privés en faveur de ces personnes et familles, pour la mise en place d'une aide individuelle et personnalisée, adaptée à leurs besoins et à leurs ressources,*
- *les campagnes d'information et de communication menées auprès de l'opinion publique, concernant les thèmes et l'action développés par la Fondation,*
- *les analyses et propositions transmises aux élus et aux pouvoirs publics pour améliorer la réglementation et le financement permettant aux personnes et familles en difficulté d'accéder facilement et rapidement à un logement ».*

Y participe également « *la création d'agences régionales et inter-régionales en vue d'accroître le champ d'influence de la Fondation et d'améliorer l'efficacité de ses actions* ».

La contribution directe à l'accueil des publics défavorisés s'inscrit en premier et troisième alinéas du même article :

- « *la construction et la gestion de logements pour les personnes et familles en difficulté qu'elle accueille temporairement,*
- *la participation au financement d'opérations de construction ou de réhabilitation de logements, ou d'actions pour l'accompagnement social, réalisés par des maîtres d'ouvrage ne poursuivant pas de but lucratif, en vue de proposer un logement décent et adapté aux personnes et familles défavorisées ».*

C - Un contrat d'affiliation exigeant signé avec la fédération Emmaüs France

Les relations de la Fondation Abbé Pierre avec la fédération Emmaüs France sont financières et organiques. Afin de bénéficier du label « *Emmaüs, Fondateur Abbé Pierre* », les postulants à l'appartenance au mouvement Emmaüs signent un contrat d'affiliation. Le document signé le 11 février 2011 engage la fondation à une transparence totale vis-à-vis d'Emmaüs France : « *Les comptes rendus des conseils d'administration ainsi que les règlements intérieurs seront, à ce titre, adressés à Emmaüs France* », la FAP doit également « *adresser chaque année à Emmaüs France ses comptes annuels* ». La fondation verse en tant que membre de la fédération une cotisation.

La Fondation Abbé Pierre est le seul organisme du mouvement à pouvoir faire appel public à la générosité¹. Une seule exception avait été introduite dans les clauses particulières annexées au contrat d'affiliation autorisant une collecte commune avec l'association Emmaüs Solidarité, car cette dernière faisait appel public à la générosité avant 2011. Le souci du mouvement était d'éviter toute confusion pour le grand public, pour qui l'Abbé Pierre et le mouvement Emmaüs restent indissociables.

La particularité de la quasi-exclusivité de l'appel public à la générosité accordée à la fondation ne va pas sans contrepartie ; le mouvement Emmaüs France compte sur l'aide de la fondation². Les obligations en la matière n'étant pas précisées dans les clauses particulières de la fondation annexées au contrat d'affiliation, elles ont constitué une source de difficultés relationnelles entre la fondation, tenue par le respect de son objet, et la fédération, recherchant des financements pour des besoins qui dépassent cet objet, tels que l'hébergement des compagnons.

Le programme d'amélioration de l'habitat des compagnons décidé en commun et alimenté par un fonds solidarité habitat (FSH) a permis de concilier les deux contraintes pendant la période sous revue. Les comptes rendus du conseil d'administration de la fondation traduisent toutefois des demandes d'Emmaüs France difficiles à satisfaire pour la fondation, demandes de dérogations quant au montant d'aides accordées et demandes d'aides pour la réhabilitation de salles de ventes nécessaires à la vie des communautés. La fondation a néanmoins veillé à préserver la conformité à son objet.

Des participations croisées dans les instances de gouvernance scellent les relations de la fondation avec le mouvement : un administrateur représente la fondation au conseil d'administration d'Emmaüs France et, réciproquement, un administrateur d'Emmaüs France siège ès qualités au conseil d'administration de la fondation³. Six représentants de la fondation, dont trois administrateurs, sont administrateurs du bailleur social SA HLM Emmaüs Habitat, un représentant de la fondation siège au conseil du bailleur social FREHA. La fondation est représentée au conseil d'administration de l'ACAPE (Association Centre Abbé Pierre Emmaüs) par deux administrateurs à Esteville en Normandie, où se trouve inhumé l'Abbé Pierre. Participent aussi à ce conseil d'administration un représentant d'Emmaüs International, Emmaüs France et Emmaüs Solidarité.

¹ Contrat d'affiliation : « *En dehors de [...] circonstances exceptionnelles, seule, la Fondation Abbé Pierre a la possibilité de faire appel à la générosité publique, Emmaüs France s'attachera à faire respecter cette décision pour les groupes qui lui sont affiliés* ».

² Contrat d'affiliation : « *la renonciation par Emmaüs France à ce moyen de financement, laissant à la seule Fondation Abbé Pierre la possibilité de faire appel à don, créée pour la Fondation des obligations à l'égard du Mouvement dont le programme d'amélioration de l'habitat des compagnons est une application* ».

³ Au sein du conseil d'administration de la Fondation Abbé Pierre, c'est le seul administrateur nommé en tant que représentant d'une institution.

Tableau n° 1 : contributions versées au mouvement Emmaüs

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>FSH</i>	140 849	973 280	136 709	526 080	1 950 710
<i>ACAPE</i>	60 000	70 000	90 000	90 000	90 000
<i>Cotisations</i>	75 229	100 963	83 757	83 081	52 500
<i>Collecte Emmaüs Solidarité</i>	1 648 266	1 578 588	1 519 729	1 586 655	1 663 162
<i>Total</i>	1 924 344	2 722 831	1 830 195	2 285 816	3 756 373

Source : FAP

D - Une première fondation abritée « Solidarités Nouvelles pour le Logement »

La Fondation Abbé Pierre a utilisé pour la première fois sa faculté de mise sous égide⁴ pour abriter la fondation « *Solidarités Nouvelles pour le Logement* » le 2 décembre 2019. L'association SNL, créée en 1988⁵, rassemble des bénévoles se cotisant pour acheter puis « *mettre à disposition des logements aux personnes qui s'en trouvent exclues* ». En 1996, elle a réparti ses activités dans des associations départementales SNL Départementales (SNLD). Le 21 mai 2014, les SNLD se sont rassemblées au sein de l'association SNL Union (*Solidarités Nouvelles pour le Logement Union*) avec un siège à Paris.

Par courrier du 21 septembre 2018 adressé au président de la Fondation Abbé Pierre, le président de SNL Union a proposé à la Fondation la création d'une fondation sous égide « *pour que les donateurs puissent bénéficier des avantages fiscaux au titre de l'IFI* ». Le conseil d'administration du 20 novembre 2019 de la Fondation Abbé Pierre a donné son accord de principe se fondant sur l'ancienneté des relations avec le réseau SNL et sur la proximité de l'objet⁶ proposé avec son action propre.

Cette introduction a ainsi créé un lien au moins organique avec l'ensemble du réseau SNL : une foncière coopérative SNL-Prologues, un fonds de dotation et cinq SNL départementales.

⁴ La loi définit la fondation sous égide comme l'« *affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte* ». Il s'agit juridiquement d'une convention de gestion passée entre une fondation abritante et un ou plusieurs fondateurs.

⁵ Association dite loi de 1901 publiée au Journal officiel du 6 juillet 1988.

⁶ Statuts de l'association du 21 mai 2014 : « *animer le réseau SNL, coordonner et gérer moyens, produits et service destinés à offrir des logements adaptés pour les populations présentant des difficultés d'accès au logement, prendre part à l'évolution de l'opinion publique et des politiques publiques pour une meilleure prise en compte du droit à un logement accessible* ».

Après la création formelle de la fondation sous égide SNL, aucun bilan de l'opération n'apparaît dans les procès-verbaux du conseil d'administration de la Fondation Abbé Pierre, du moins jusqu'au 30 septembre 2020. La Fondation Abbé Pierre s'est engagée à rendre compte à son conseil d'administration de la bonne intégration de la fondation SNL, tant du point de vue comptable, qu'organisationnel et de gestion.

Même si la Fondation Abbé Pierre se déclare peu encline à croître par mise sous égide de fondations, elle n'exclut pas à l'avenir une opportunité du même type que celle ayant conduit à la création de la fondation sous égide SNL. Les procédures applicables devraient donc à terme être davantage précisées dans les statuts de la Fondation Abbé Pierre ; l'article 4 du règlement intérieur « *création de fondations abritées* » devrait y apparaître complété à l'aide notamment de l'article 8-1 des statuts types des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP)⁷.

II - Une organisation centrée sur les activités opérationnelles

A - Des organes statutaires soucieux de préserver l'esprit militant

1 - Un conseil d'administration principalement composé de membres cooptés

Les statuts comportent 19 articles conformes aux statuts type des fondations reconnues d'utilité publique. Avant 2011, le conseil d'administration comprenait trois collèges dont un collège de représentants de l'État (ministère de l'intérieur, ministère chargé du logement et ministère chargé des affaires sociales) qui a été supprimé. L'article 3 précise qu'un « *commissaire du gouvernement, désigné par le ministre de l'intérieur après avis du ministre chargé du logement et du ministre chargé des affaires sociales, assiste aux séances du conseil avec voix consultative* ».

Deux collèges subsistent, celui des fondateurs (trois membres) et celui des personnalités qualifiées (neuf membres). Le conseil présente ainsi une forte majorité de personnalités cooptées « *choisies en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de la fondation* ». Les nouveaux membres du collège des fondateurs, en cas « *d'empêchement définitif d'un des membres* », sont aussi désignés « *par cooptation des membres restants du collège des fondateurs* ». La disparition à terme des fondateurs aboutira donc à un conseil d'administration de personnalités exclusivement cooptées.

Les administrateurs exercent bénévolement un mandat de quatre années, renouvelable deux fois. Les statuts imposent une réunion « *au moins une fois tous les 6 mois* », exigence respectée puisque pendant la période sous revue, le conseil s'est réuni quatre fois par an (mars, mai, octobre, décembre) et six fois en 2020 en raison de la crise sanitaire. Les administrateurs font montre d'assiduité.

Le conseil accueille de façon permanente des auditeurs au nombre de trois. Les auditeurs, recrutés en 2015, 2016 et 2018, ont été cooptés administrateurs, respectivement en 2018, 2019 et 2020. L'article 11 du règlement intérieur relatif au « *collège des personnalités qualifiées* » indique que ce groupe d'auditeurs constitue de fait l'antichambre du conseil d'administration

⁷ Statuts type des fondations reconnues d'utilité publique approuvés par le Conseil d'État dans son avis du 19 juin 2018.

puisque « *les auditeurs en exercice figurent obligatoirement sur [...] la liste* » des « *personnalités susceptibles d'être cooptées* ». L'article 9 du règlement intérieur relatif aux auditeurs devrait préciser leur rôle et conditions de recrutement.

Le règlement intérieur du 21 mai 2013 précise que « *les personnes (administrateurs) seront choisies au motif de leur lien avec le mouvement Emmaüs, leur compétence dans les domaines d'activité de la fondation, leur sensibilité aux problèmes de société, leur responsabilité politique et syndicale, leur militantisme ou leur collaboration au sein de la fondation* ». Quatre nouveaux administrateurs (hormis le trésorier) sont entrés pendant la période sous revue : trois provenaient du groupe des auditeurs, le quatrième étant entré au titre de représentant de la fédération Emmaüs France. Bien qu'il n'en soit pas fait mention dans les statuts, un administrateur est en effet désigné conjointement au titre de représentant du mouvement.

Deux invités ont été des « permanents » au conseil d'administration pendant la période sous revue : un représentant de la famille Grouès (famille de l'Abbé Pierre) et un représentant de la société d'investissements solidaires créée par la fondation en 2014, la SOLIFAP. Un troisième invité a été présent en 2018 et 2019, en qualité de président d'Emmaüs Habitat, une SA HLM majoritairement détenue par la fondation.

2 - Des administrateurs très impliqués y compris dans les instances opérationnelles

Le conseil d'administration élit pour deux ans un bureau qui se réunit tous les mois. Sa composition est précisée dans les statuts (le président du conseil d'administration, un ou deux vice-présidents, le trésorier et un secrétaire), mais, de fait, les deux-tiers des membres du conseil d'administration ont assisté au bureau jusqu'en mai 2017.

Le séminaire de juin 2017, à la suite du changement de président, a été mis à profit pour reconsidérer le fonctionnement des organes statutaires. Le nombre d'administrateurs assistant au bureau a été revu en conformité avec la composition statutaire. Ces réflexions ont aussi porté sur la trop faible présence de femmes au conseil d'administration : une femme sur douze membres en décembre 2015. Cette proportion a été notablement améliorée, passant à près de la moitié (5 femmes sur 12 administrateurs en 2020).

Le conseil d'administration s'informe des actions conduites par la fondation, et manifeste une attention marquée pour les politiques publiques touchant le logement. Le conseil s'est tenu au courant de l'actualité et a soutenu des actions en faveur de l'accueil des migrants (Calais, Grande Synthe). Le conseil consacre aussi systématiquement une part importante aux questions diverses qui traitent des relations avec la fédération Emmaüs France et avec l'ACAPE (l'association Centre Abbé Pierre Emmaüs) chargée du site de préservation de la mémoire de l'Abbé Pierre à Esteville en Normandie. Le développement de la société d'investissements solidaires SOLIFAP gérée par Romainville Gestion apparaît aussi comme un objet d'attention majeure puisque présent à l'ordre du jour de tous les conseils d'administration. Le conseil travaille en moyenne en présence de 21 personnes, ce qui reste une taille autorisant les débats.

Il existe cinq commissions (financière, développement des ressources, développement et animation territoriale, communication, soutien à l'action) qui ne sont pas des sous-commissions du conseil d'administration. Leur composition fait intervenir, outre deux administrateurs, le délégué général et la déléguée générale adjointe, des salariés et des bénévoles. Ces commissions sont chargées de proposer des actions dans le cadre du plan stratégique de la fondation et le conseil veille à ce qu'elles respectent leur objet. Les commissions présentent une fois par an leur feuille de route au conseil d'administration.

Six comités techniques étudient la mise en œuvre opérationnelle des propositions des commissions qui ont été validées au conseil d'administration : Legs et donations et Gestion et Patrimoine Immobilier (CTLD), Publication, Habitat logement (CHL), Solidarité Internationale (CSI), Promotion des Habitants (CPH), Animation des Réseaux (CAR). Quatre d'entre eux sont des comités instructeurs et d'engagement : le CHL pour les demandes dites « cœur de cible » sur le logement, le CAR pour l'aide au fonctionnement des structures d'accueil de jour (boutiques solidarité) ou de logement des publics désocialisés (pensions de famille), le CPH pour l'animation des projets culturels, le CSI pour les demandes relatives à l'aide internationale. Les réunions mensuelles ne donnent pas toutes lieu à des comptes rendus. Sont membres de ces comités techniques, deux administrateurs, des salariés chargés de l'instruction des dossiers, des experts thématiques, des bénévoles.

L'implication des administrateurs auprès de ces commissions et comités est atypique voire exceptionnelle. S'ils assurent logiquement la présidence des commissions, ils vont jusqu'à présider les comités techniques.

B - Une faiblesse des fonctions support, revers de la priorité quasi exclusive accordée aux missions opérationnelles

1 - Une attention insuffisante portée aux fonctions support

Sur les six directions de services, une seule, la direction administrative et financière (DAF) est responsable de l'ensemble des fonctions support, hormis la direction des ressources humaines (DRH) placée auprès de la déléguée générale adjointe et la communication assurée par une direction en propre. L'absence d'un service juridique est flagrante.

La DAF est mobilisée sur de nombreux sujets, malgré des effectifs réduits. Hormis la finance, la comptabilité, le contrôle de gestion et l'encadrement de la gestion budgétaire qui constituent son cœur de métier, le service « Legs, Donations et assurances vie » lui est rattaché, et le service « gestion du patrimoine immobilier » (GPI), avec cinq salariés, est aussi chargé de la mise en vente des biens. Cette direction est restée sans directeur administratif et financier pendant plus de 18 mois à partir de février 2018, mais sans désorganisation du service.

Au sein de la DAF, le service informatique composé de trois personnes est fortement sollicité pour parvenir à la diminution des actes manuels de gestion toujours présents ; les absences de rapprochement entre logiciels métier et comptabilité, comme le logiciel de gestion des legs, ont été signalées plusieurs fois à la commission financière par le commissaire aux comptes⁸.

La direction des ressources humaines, avec un suivi direct par la délégation générale, apparaît bien organisée.

La direction de la communication mobilise sept personnes et la direction des études six personnes en charge de la médiatisation, de la sensibilisation, de l'interpellation. À l'appui de ces directions, il faut ajouter l'apport des personnels des agences régionales mobilisées suivant l'axe 5 du plan stratégique 2018-2022 « *consolider la fonction de veille et de capitalisation pour agir de manière plus ciblée et efficace* ».

⁸ Rapports du commissaire aux comptes 2017, 2018, 2019.

Le conseil d'administration de la fondation n'évoque que très peu les activités de gestion qui ne se rattachent pas directement au cœur de sa mission sociale. La gestion des ressources humaines a été évoquée une seule fois pendant la période sous revue à l'ordre du jour du conseil d'administration. Il n'y a pas trace dans les procès-verbaux de stratégies de mise en œuvre des systèmes d'information, des finances ou des affaires juridiques. Ce relatif désintérêt est le corollaire de la situation de sous-effectif sur certaines fonctions support.

2 - Des effectifs absorbés par les missions opérationnelles

Les autres entités que la DAF se consacrent aux actions concrètes de la fondation.

La délégation générale (DG) de la fondation anime l'ensemble des directions du siège à Paris et à Marseille. Le délégué général se consacre aux deux tiers de son temps à l'interpellation et à la sensibilisation. L'arrivée de la déléguée générale adjointe en 2014 atteste d'une meilleure prise en compte du fonctionnement interne.

La direction des missions sociales (DMS) a pour mission principale de soutenir les actions et projets des associations et opérateurs, notamment les programmes « *Toits d'Abord* », et « *SOS taudis* » mais aussi l'accès aux droits. Elle instruit les demandes des associations et les soumet aux comités techniques. Elle sollicite ainsi quatre comités d'engagement : le CHL (comité Habitat Logement) qui étudie les investissements des programmes et la lutte contre l'habitat indigne, le CPH (comité Promotion des Habitants), le CSI (comité Solidarité Internationale) et le CAR (Comité d'Animation des Réseaux). Le suivi de la mise en œuvre lui incombe. La plate-forme téléphonique « Allo Prévention Expulsions » située au siège de la fondation à Paris lui est rattachée.

La direction de l'animation territoriale (DAT) et les neuf antennes régionales (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France avec l'Espace Solidarité Habitat, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et La Réunion) soumettent leurs propositions de soutien à l'action au CHL piloté par la DMS. La DAT est chargée de la gestion directe de sept établissements : quatre boutiques solidarité (Marseille, La Réunion, Valenciennes, Metz), une pension de famille (Woippy), une résidence sociale à La Réunion.

3 - Une présence régionale renforcée qui privilégie la mise en réseau

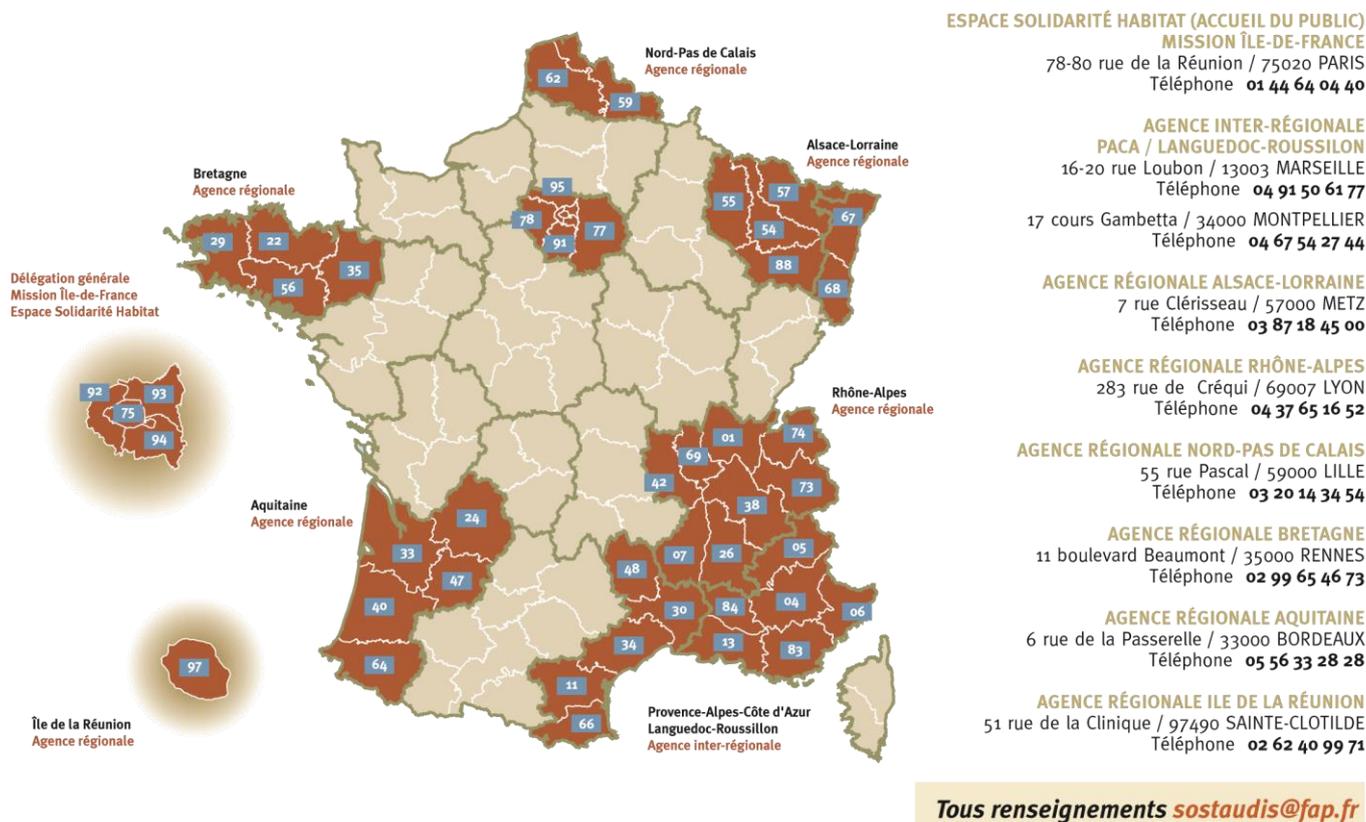
La fondation se dote de plans stratégiques quinquennaux. Le plan stratégique 2012-2016 a modifié l'implantation régionale dans le but de mieux exploiter le potentiel que constitue la mise en réseau des associations locales. Neuf agences régionales ont été dotées de trois salariés : un directeur, un chargé de mission et un assistant, entourés d'une vingtaine de bénévoles. Cette organisation régionale place la fondation en capacité d'agir au plus près des instances de décisions car les EPCI⁹ ont vu leurs responsabilités augmenter en matière de programmation et de réalisation (PLU, PLH¹⁰) par la loi ALUR du 24 mars 2014¹¹.

⁹ Établissements publics intercommunaux.

¹⁰ Plan local d'urbanisme, Programme local de l'habitat.

¹¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Carte n° 1 : couverture territoriale de la Fondation Abbé Pierre

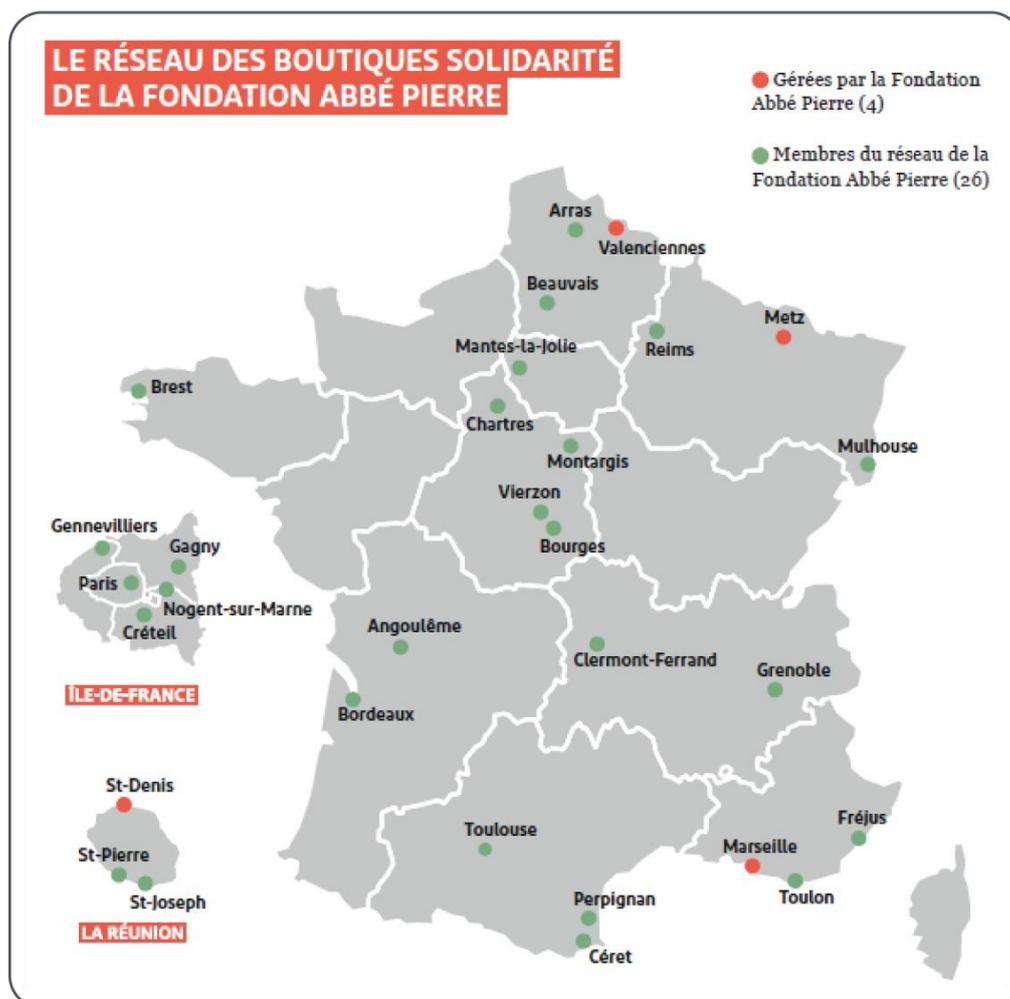


Source : FAP

Chaque agence régionale a une mission de soutien des associations dans leurs initiatives, une mission de relais des programmes nationaux (« 2 000 toits pour 2 000 familles », « SOS taudis », « Toits d'abord », etc.), de permanence juridique et de représentation de la fondation dans les instances locales, auxquelles s'ajoute une mission d'interpellation des pouvoirs publics et des collectivités locales. Pour la direction des études (DE), les agences régionales réalisent « toute étude permettant de progresser dans la connaissance des causes et des phénomènes d'exclusion par le logement ». Chaque agence définit un projet de territoire qui décline le plan stratégique. La relation aux donateurs est centralisée ; les agences ne lancent pas d'appels à la générosité publique. Chacune édite un « éclairage régional » qui complète le rapport sur le mal-logement.

Outre les agences, les structures gérées en propre ou animées par la fondation participent au maillage du territoire (boutiques solidarité et pensions de famille labellisées).

Carte n° 2 : le réseau des boutiques Solidarité 2018



Source : FAP

L'ensemble assure d'ores et déjà un maillage significatif dont la fondation a suspendu le développement en 2016, contrainte de maîtriser ses dépenses, mais qu'elle entend poursuivre au cours des prochaines années.

Ces structures de logement et d'accueil ont constitué des modèles qui ont pu être dupliqués par les collectivités et les associations soutenues par la fondation, qui octroie, le cas échéant, un label garant du respect d'une charte (30 boutiques solidarité, 40 pensions de famille).

4 - Des dépenses de fonctionnement contenues

Comme évoqué ci-après, les dépenses de fonctionnement traduisent un dimensionnement inadéquat des fonctions support, qui est source de risques.

Les effectifs salariés ont légèrement progressé avec un recours plus fort aux contrats à durée déterminée sur la période pendant laquelle la fondation a freiné ses dépenses. La fondation a retrouvé son effectif d'avant 2015 sur l'exercice 2018-19, dès que sa situation s'est stabilisée.

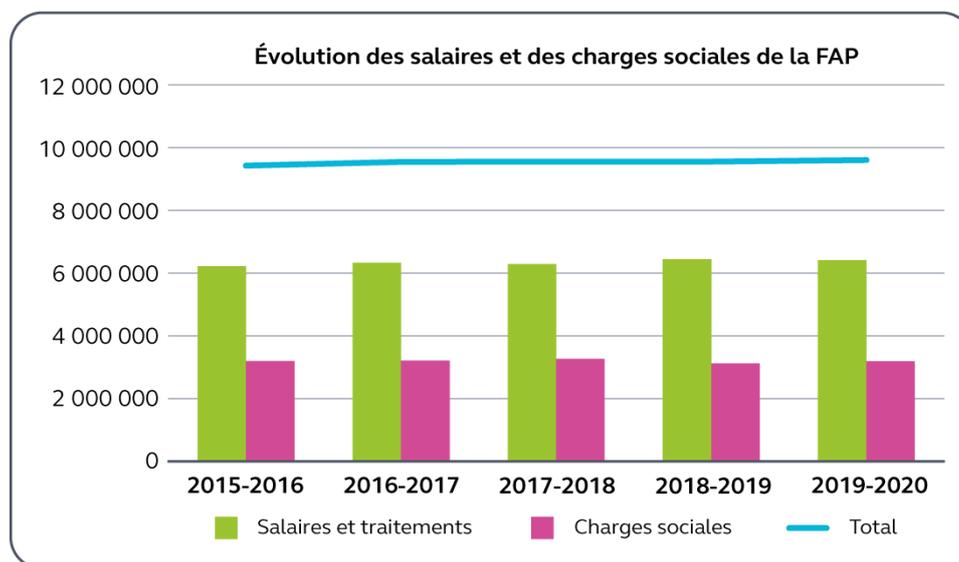
Tableau n° 2 : effectifs de la Fondation Abbé Pierre de 2014 à 2020

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
CDI	133	125	125	126	131	131
CDD	4	3	3	8	5	4
TOTAL	137	128	128	134	136	135

Source : FAP

La structure de l'emploi fait apparaître une majorité de cadres (55 % de cadres, près de 35 % d'agents de maîtrise et 10 % d'employés). La multiplicité des actions, la technicité des programmes justifient cette structure assurant spécialisations et responsabilités sur le plan technique et financier.

La fondation adhère à la convention collective des entreprises sociales pour l'habitat¹². L'accord salarial signé en mars 2014 avec la CGT et la CFDT précise que « l'évolution salariale [...] doit rester d'un coût maîtrisable (masse salariale autour de 20 % du budget) ». En 2020, la fondation s'est engagée dans un processus d'augmentation individuelle (+ 2,5 % au maximum) en prenant en compte les critères de « technicité », « relationnel », « autonomie », « responsabilité professionnelle ». Mais elle accorde « la priorité aux augmentations collectives » tout en valorisant « également l'ancienneté, et dans une proportion modérée la progression individuelle dans le poste ». Les dépenses salariales ont connu une hausse très modérée, de l'ordre de 2 % sur la période.

Graphique n° 1 : dépenses salariales de 2015-16 à 2019-20 (en €)

Source : FAP

Plus de 200 bénévoles contribuent aux actions de la fondation. Ils sont majoritairement basés dans les antennes régionales (à 85 %), principalement celles gérées directement par la fondation. En 2018, ils étaient 31 au siège, 197 en régions avec une répartition inégale (plus de 15 % dans le Grand Est contre 3 % en Bretagne).

¹²Personnels des sociétés anonymes et Fondations d'HLM, Identifiant de la Convention Collective (IDCC) 2150, Accord du 27 novembre 2007 relatif aux classifications et aux rémunérations.

Les frais de fonctionnement sont restés très stables au cours de la période sous revue, baissant de quelque 2,2 % globalement, avec une diminution en 2017-2018 (de l'ordre de 10 % par rapport à l'exercice précédent) correspondant au plan de maîtrise des dépenses.

Tableau n° 3 : évolution des principales charges de fonctionnement de la Fondation Abbé Pierre (2015-2020) (en €)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Total frais de fonctionnement	11 714 753	11 801 050	10 646 044	11 607 133	11 462 427
<i>dont :</i>					
-sous-traitance et location de fichiers	1 392 473	1 358 585	927 067	1 501 231	1 191 059
-honoraires	1 350 759	1 078 709	982 300	1 518 238	1 251 115
-communication	2 732 730	2 439 722	2 460 445	2 460 445	2 673 256
-affranchissement	2 231 246	2 346 738	2 271 921	2 016 316	2 136 799

Source : comptes financiers de la FAP

Les frais de communication, d'affranchissement, les honoraires et les frais de sous-traitance et de location de fichiers représentent les principaux postes des frais de fonctionnement. La baisse plus prononcée des frais de location de fichiers correspond à la décision prise par la fondation de mettre fin progressivement aux échanges de fichiers avec d'autres associations.

III - Des contrôles insuffisants

N'ayant longtemps pas accordé une place suffisante aux mesures nécessaires de contrôle externe ou interne, la fondation s'est trouvée en situation de risque juridique ou déontologique. Les mesures correctives mises en œuvre doivent être poursuivies et complétées.

A - Des contrôles externes trop peu pris en compte

Les contrôles externes exercés sur la Fondation Abbé Pierre tant par le commissaire aux comptes que par le comité de la Charte sont, pour des raisons différentes, longtemps restés sans effet sur l'organisation de cette entité.

Au cours de la période sous revue, les comptes de la fondation ont été certifiés sans réserve ni observations par le commissaire aux comptes.

Le commissaire aux comptes effectue régulièrement des revues de processus et des missions diverses de revue des contrôles internes, qu'il s'agisse des dons et subventions, des legs, de l'assurance-vie, de la gestion du patrimoine immobilier, des contributions versées ou des systèmes d'information. Il s'est concentré, pendant la période sous revue, sur le contrôle interne, la gestion des legs et du patrimoine immobilier et la chaîne du don. Ces rapports sont présentés à la commission financière, au sein de laquelle siègent notamment le président et le trésorier de la fondation.

Ces revues thématiques, très riches, ne trouvent cependant guère d'écho au sein de la fondation, dans la mesure où elles ne sont ordinairement pas transmises ni discutées au sein du bureau ni du conseil d'administration. Une grande partie de ce contrôle externe se trouve donc dépourvue de portée, puisque ces revues ne débouchent pas sur des décisions des instances dirigeantes.

Par ailleurs, au cours des années récentes, la Fondation Abbé Pierre a été labellisée organisme « don en confiance » par le comité de la Charte¹³ successivement en 2015, en 2018 et en 2021. L'élaboration de trois rapports intermédiaires (en 2016, 2017 et 2020), a permis un suivi régulier de ce label par un consultant bénévole. Le périmètre de l'agrément n'inclut toutefois pas la SOLIFAP, filiale créée en 2014 par la fondation aux côtés d'investisseurs privés, au motif que celle-ci ne fait pas appel à la générosité publique, que ses comptes ne sont pas combinés avec ceux de la fondation et que la gestion de cette société commerciale est indépendante de celle de la fondation ; pourtant l'apport en capital de la fondation à la SOLIFAP provient de fonds issus de la générosité publique.

Le dernier rapport établi par la représentante du comité de la Charte, en 2021, pour la période 2018-2021, souligne de nombreux points positifs : la culture d'ouverture et de transparence des responsables, leur ouverture vis-à-vis de la démarche du « *don en confiance* », la faculté d'adaptation et la forte réactivité de la fondation pour poursuivre les activités de collecte et la mise en œuvre des missions sociales dans un contexte très contraint par la crise sanitaire, l'organisation « *très professionnelle (gouvernance, gestion et communication)* », la forte implication des administrateurs dans les commissions et les comités techniques, la mise en conformité de l'information donnée dans l'Essentiel et l'avancement du chantier règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD).

Toutefois des points de réserve persistent durablement : l'absence du logo « *don en confiance* » dans les campagnes, le décalage à janvier 2022 de la finalisation de la cartographie des risques – pourtant réclamée par le comité depuis 2012 – et l'absence de politique formalisée sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, autant de questions qui révèlent des zones de risques préoccupantes pour l'image de la fondation. À juste titre, le dernier rapport souligne combien ces deux points de fragilité rendent nécessaire de renforcer les équipes : autant la finalisation de la cartographie des risques que les nouvelles obligations à respecter (pour la maintenance de la cartographie ou le RGPD, notamment) requièrent la présence de compétences particulières en interne, qui sont en voie d'acquisition en 2022.

B - Un contrôle interne et une maîtrise des risques encore à construire

Pendant toute la période sous revue, la fondation ne disposait pas d'une cartographie des risques ni d'un service d'audit interne, alors que le comité de la Charte évoquait cette nécessité depuis 2012. Le commissaire aux comptes relevait lui aussi des risques financiers, d'erreur ou de fraude dans des processus essentiels¹⁴. Même si la fondation a assez rapidement chargé un

¹³ Le comité de la Charte, devenu Don en Confiance, est un organisme associatif français de contrôle des associations et des fondations qui acceptent de se soumettre à son contrôle, afin d'assurer la transparence de l'usage des dons et legs dont elles sont bénéficiaires, et le respect par chacun de ses membres d'une charte de déontologie commune. L'essentiel des ressources de cette association provient de ses membres.

¹⁴ Exemples de risques : absences de rapprochement annuel entre les dons reçus au cours de l'exercice et les reçus fiscaux émis, de contrôle des ruptures séquentielles sur les numéros de reçus fiscaux, de rapprochement régulier formalisé entre la comptabilité et le logiciel de gestion des legs, d'analyse et de justification détaillées des comptes clients et des comptes de débiteurs divers, d'exhaustivité des extractions issues du logiciel GDS, pour le suivi des subventions attribuées, défaut de mise à jour des listes des signataires habilités à faire fonctionner les comptes bancaires de certains établissements financiers notamment.

cabinet d'expertise comptable d'effectuer des rapprochements et des contrôles pour certains de ces processus, en particulier ceux liés au circuit des dons et à l'émission des reçus fiscaux, la récurrence de ces constats aurait dû la conduire à s'engager plus résolument dans la résorption de ces carences et la prévention des risques.

En mars 2018, le conseil d'administration a décidé de créer un groupe de travail placé sous l'égide de son trésorier, à la suite de l'adoption du projet stratégique 2018-2022 qui prévoyait de réaliser une cartographie des risques « *conformément aux engagements pris par le conseil d'administration vis-à-vis du comité don en confiance* ».

Après une première phase des travaux, en 2019 et 2020, tous les processus sont loin d'être documentés. Le recensement paraît s'être limité à ceux que la fondation met en œuvre directement au sein de ses services, à l'exclusion de ceux qu'elle délègue à des prestataires. En 2021 elle a engagé plusieurs chantiers de nature à sécuriser le système d'information en matière financière, en créant notamment une interface entre son prestataire et le logiciel du service comptable (SAGE) pour la saisie des dons, en faisant l'acquisition d'un nouveau logiciel (« Mirabel ») pour remplacer le logiciel de comptabilisation des dons et legs, devenu obsolète, et en mettant en place une interface entre le logiciel de gestion et la comptabilité.

La Cour prend acte de la décision de la fondation de faire progresser la cartographie des risques et de doter ses services des compétences nécessaires en matière de contrôle interne et de maîtrise des risques – même si cette évolution aura inmanquablement pour effet d'augmenter la proportion des dépenses de fonctionnement dans le compte emploi ressources (CER).

C - Une prise en compte inégale des risques en matière juridique

1 - Une action spontanée de mise en conformité des systèmes d'information

Pendant une partie de la période sous revue, la Fondation Abbé Pierre n'a pas assumé directement son rôle de responsable de traitement résultant de l'application des dispositions de la loi dite informatique et libertés¹⁵.

En effet, le contrôle des gestionnaires de la base de données était périodiquement réalisé par le commissaire aux comptes, dans le cadre de ses diligences habituelles. Il est cependant longtemps resté sans effets notables¹⁶.

La présentation, en février 2019, d'un diagnostic faisant état de carences multiples, notamment en matière de gouvernance, de cartographie, de documentation, de politique en matière de droits des personnes, en interne comme en externe ou de contrôle des sous-traitants¹⁷ a conduit au recrutement au printemps 2020 d'un responsable juridique chargé de la protection des données, des contrats et du contentieux. Le plan d'actions adopté en 2020 est dès lors suivi de façon méthodique.

¹⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁶ Ainsi, jusqu'en 2018, l'application utilisée (COTILETDONS) présentait un risque d'accès non autorisé aux données et aux applications en raison de procédures d'authentification insuffisamment sécurisées. Selon les constatations du commissaire aux comptes, malgré la sensibilité du sujet, la fondation n'avait pas défini de politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI).

¹⁷ Les investigations opérées en 2020 ont en effet révélé que les demandes de suppression de fiches de donateurs formulées auprès du sous-traitant chargé de la gestion du fichier donateurs aboutissaient en réalité à la simple « suspension » de la fiche donateur.

Ce chantier ambitieux se poursuit. La taille de la base des donateurs, liée à celle de la durée de conservation des données, représente à elle seule un travail de longue haleine. En effet, pendant la période sous revue, le fichier des donateurs de la Fondation Abbé Pierre comportait encore 900 000 contacts, dont seulement 250 000 de moins de 24 mois et 100 000 d'une ancienneté de 24 à 36 mois.

La fondation s'apprête d'ailleurs à améliorer substantiellement cette situation au regard de la sécurité informatique et du droit des personnes, en ayant décidé de mettre en place à l'été 2022 une base archive pour les donateurs d'une ancienneté comprise entre trois et six ans, et de détruire les données plus anciennes de son fichier.

2 - Une faiblesse persistante de l'organisation de la fonction juridique

Jusqu'à la nomination, au printemps 2020, d'un juriste prioritairement chargé de mettre les procédures en conformité avec le RGPD, comme déjà évoqué, aucun service de la fondation n'était particulièrement compétent en matière de veille juridique ni de conseil pour l'organisation des services. Les questions juridiques, du moins celles considérées comme éloignées des missions sociales, étaient confiées aux cabinets d'avocats consultés régulièrement par la fondation, pour un montant moyen annuel d'honoraires de 72 000 € (de 30 000 à 104 000 € selon les années).

Toutes les compétences juridiques présentes au sein des services étaient en effet consacrées aux missions sociales, en particulier l'interpellation et le *lobbying*.

Une telle organisation, peu adaptée à une structure de l'ampleur de la fondation, a empêché cette dernière d'exercer une veille juridique pour mieux maîtriser les risques. L'embauche récente d'un juriste spécialiste de la protection des données personnelles manifeste donc un progrès. Ce mouvement doit être poursuivi.

La fondation n'envisage cependant pas de créer un service juridique de plein exercice, privilégiant la présence de juristes soit dans les services, soit dans des domaines plus spécialisés (RGPD, contrats), sous l'autorité de la déléguée générale adjointe.

Dans ce contexte, la fondation a méconnu les dispositions législatives relatives à la transparence de la vie publique. En effet, depuis 2009, les bureaux des deux assemblées parlementaires ont établi un registre des représentants d'intérêts, dans le but de garantir la transparence, la publicité et la déontologie des contacts établis entre ces représentants et les parlementaires. La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite *loi Sapin 2*¹⁸, modifiant la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹⁹, a confié à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) la tenue d'un répertoire numérique national des représentants d'intérêts.

La fondation est un représentant d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi, en tant que personne morale de droit privé « *dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication* » avec des membres du

¹⁸ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (art. 25).

¹⁹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Gouvernement, des parlementaires ou leurs collaborateurs. L'abondance des propositions d'amendements et des argumentaires transmis aux parlementaires sur des projets et propositions de lois relatifs au logement et à la pauvreté atteste de cette qualité. À ce titre, la fondation aurait dû, dès l'origine, communiquer à la HATVP les informations mentionnées à l'article 18-3 de la loi, relatives notamment à ses activités de représentation d'intérêts et les actions en découlant, menées régulièrement auprès des membres du Gouvernement ou des parlementaires. À défaut de solliciter son inscription sur la liste des représentants d'intérêts, comme l'ont fait le Secours catholique ou la Fondation Apprentis d'Auteuil, la fondation pouvait également passer par un intermédiaire exerçant à titre professionnel l'activité de représentant d'intérêts. Faute de respecter l'une ou l'autre procédure, elle pouvait encourir des sanctions²⁰.

La Fondation Abbé Pierre s'est conformée à la loi le 8 décembre 2021²¹. De façon générale, la fondation éviterait opportunément des risques de cet ordre en étoffant la fonction juridique et de veille au sein de ses propres services.

D - Des faiblesses en matière de prévention des risques de conflits d'intérêts

Dans la mesure où les administrateurs exercent leur mandat bénévolement et où elle ne distribue pas de bénéfices, la fondation n'avait pas, jusqu'à une date récente, mis en place de mécanismes visant à prévenir les conflits d'intérêts.

Pourtant des risques existent dans d'autres domaines de l'activité de la fondation – par exemple l'octroi des aides, le choix du lieu d'implantation de structures labellisées et financées, ou la sélection de prestataires.

Ainsi, au sein du conseil d'administration de septembre 2018 qui a validé le principe de l'attribution d'une subvention de 105 251 € à une association partenaire en vue de la construction, par un promoteur immobilier d'envergure nationale, d'une pension de famille à La Ciotat, siégeait une administratrice vivant maritalement avec le dirigeant de la filiale de ce groupe immobilier chargée de la maîtrise d'œuvre de l'opération. Cette situation, que le rapport sur les conventions réglementées était impuissant à saisir, est constitutive d'un conflit d'intérêts.

En outre, l'un des trésoriers de la fondation pendant la période sous revue, professionnel reconnu en matière d'expertise comptable et de commissariat aux comptes, a certainement fait bénéficier la fondation de son expérience, tant au sein du conseil d'administration que de la commission financière. Mais, faute pour lui d'avoir communiqué au conseil d'administration une information préalable sur les intérêts qu'il détenait dans diverses activités économiques, des interrogations étaient susceptibles de naître sur le bénéfice potentiel qu'il aurait pu tirer de certaines décisions de la fondation.

Il était en effet également membre du conseil d'administration et du bureau d'une association reconnue d'utilité publique, créée en 1990 par l'un des fondateurs de la Fondation Abbé Pierre. Initialement spécialisée dans la résorption des bidonvilles, elle s'est orientée, comme l'indique son site, « *depuis 2001, dans une démarche de développement en faveur de la*

²⁰ Sanctions d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende en vertu des dispositions de l'article 18-9 de la loi.

²¹ Cette inscription a suivi de quelques mois son inscription sur le registre européen de transparence des lobbyistes, en juin 2021.

création de nouvelles offres locatives en direction de personnes défavorisées et/ou exclues, soutenues par la Fondation Abbé Pierre, l'État et le conseil régional : habitat jeunes, maisons relais ». Elle exerce une activité importante de gestion locative, essentiellement dans les Bouches-du-Rhône (2 500 logements gérés pour un budget de 21 M€) et a bénéficié de flux financiers en provenance de la fondation pendant son mandat.

Ces exemples illustrent la nécessité pour les administrateurs et les auditeurs, au moment de leur entrée en fonction d'établir une déclaration d'intérêts et de se déporter lors des délibérations les mettant en situation de conflit d'intérêts potentiel.

La fondation a pris la mesure d'un tel risque et le conseil d'administration a adopté en mai 2022 une charte éthique et déontologique, applicable aux membres des instances de gouvernance et aux dirigeants salariés de la fondation ²². La Cour prend acte de l'engagement de la Fondation Abbé Pierre dans cette démarche et suggère qu'au moins une personnalité extérieure siège au sein de la commission d'éthique prévue.

IV - Une santé financière qui requiert une vigilance en sortie de crise sanitaire

Les résultats déficitaires sur trois exercices successifs jusqu'à l'exercice 2016-2017 (successivement - 2,2 M€, - 5,5 M€, - 2,1 M€) ont conduit la fondation à diminuer les aides alors que les efforts accrus de recherche de fonds ne donnaient que peu de résultats, la collecte stagnant à moins de 30 M€. La générosité du public déclenchée par la crise sanitaire a momentanément éloigné le risque d'une trésorerie négative en fin de période sous revue. Les comptes rendus des instances traduisent une stratégie financière qui se résume à la réduction des dépenses.

A - Un pilotage financier à conforter, un pilotage budgétaire efficace

La santé financière de la fondation dépend étroitement du montant des dons, legs et libéralités reçus. Ces apports représentent en moyenne 86 % des ressources (hors mécénat). Des résultats déficitaires ont été enregistrés deux années de suite, au cours des exercices 2014- 2015 (- 5,5 M€) et 2015-2016 (- 2,1 M€).

La fondation a procédé à d'importantes cessions de biens immobiliers issus de legs, accélérant le traitement des dossiers en instance et la vente systématique au prix du marché. Ce rattrapage constitue une mesure efficace mais non reconductible. Elle a également diminué le montant de ses subventions aux associations, passé de 20,9 M€ en 2014 à 18,8 M€ en 2017. Enfin, les frais de personnel ont été stabilisés en interrompant le développement des implantations régionales. L'exercice 2016-2017 a permis de retrouver un résultat net positif de 0,2 M€.

²² Ce texte définit précisément les obligations des personnes concernées dans de nombreux domaines : loyauté, impartialité, confidentialité, communication, prévention de la corruption, conflits d'intérêts, sélection des prestataires et conventions réglementées. Il instaure notamment une obligation de déport pour les personnes investies d'un pouvoir de décision et crée une commission d'éthique désignée par le conseil d'administration, dont le rôle est notamment d'émettre des avis sur les conflits d'intérêts potentiels.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) était devenu critique (7,2 M€) au cours de l'exercice 2016-2017 ; le ralentissement des dépenses a produit un redressement rapide aboutissant à un BFR négatif (- 10,2 M€) en 2018-2019.

L'exercice 2019-2020 a été marqué par un élan de solidarité remarquable lié à la crise sanitaire : plus de 5 M€ ont été collectés en avril 2020 et le mécénat a apporté près de 1 M€. Les fonds collectés ont connu une augmentation exceptionnelle de près de 40 %. L'exercice est aussi marqué par des legs exceptionnels reçus en faveur du Fonds de Solidarité Habitat, destiné au Programme Habitat des compagnons.

Bien que le niveau élevé des dons se prolonge avec la persistance de la crise sanitaire, le risque de la soutenabilité des dépenses pourrait se poser à nouveau à l'occasion d'un retour à la normale. La prudence devrait être de mise afin de ne pas augmenter les charges pérennes, en surveillant en particulier les charges salariales, les recrutements devant être limités, dans l'hypothèse d'une stabilisation des recettes, à la consolidation des fonctions support.

B - Des bilans marqués par une hausse des liquidités

1 - Une liquidité croissante de l'actif, une attention faible portée au choix des placements financiers

Au cours de la période sous revue, l'actif de la Fondation Abbé Pierre a augmenté de 33 %, la progression la plus dynamique se produisant à compter de 2018, pour atteindre désormais plus de 81 M€.

Tableau n° 4 : principaux postes de l'actif de la Fondation Abbé Pierre

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Immobilisations</i>	29 513 915	31 163 031	30 607 312	28 440 191	27 682 314
<i>dont immo. incorporelles</i>	50 076	28 450	40 432	28 202	20 547
<i>dont immo. corporelles</i>	18 672 263	20 517 209	19 841 100	17 696 411	16 761 544
<i>dont immo. financières</i>	10 791 577	10 617 372	10 725 780	10 715 578	10 900 224
<i>Marchandises</i>	5 521	5 435	5 155	4 898	3 309
<i>Créances diverses</i>	3 270 125	3 186 482	2 677 102	1 131 598	6 079 443
<i>VMP</i>	26 237 415	28 486 233	27 636 621	16 941 703	16 862 182
<i>Disponibilités</i>	1 247 226	2 657 924	8 522 442	24 818 890	29 730 387
<i>Charges constatées d'avance</i>	692 195	351 495	376 315	562 230	1 025 668
Actif total	60 966 397	65 850 600	69 824 946	71 899 509	81 383 304

Source : comptes financiers FAP

La structure de l'actif a évolué vers une liquidité croissante : les disponibilités ont été multipliées par près de 25, surtout à partir de 2018 (de 1,2 M€ en 2015-2016 à 29,7 M€ en 2019-2020). Le montant des disponibilités dépasse celui des valeurs mobilières de placement (VMP) depuis cette date. Globalement, la part des VMP et des disponibilités dans le total de l'actif représente plus de la moitié de la valeur de l'actif.

Les comptes rendus des conseils d'administration comme du bureau pendant la période sous revue ne font pas état des critères retenus pour sélectionner les placements pendant la période sous revue. La Fondation Abbé Pierre a remédié à cette situation et un plan d'action a été approuvé au conseil d'administration de septembre 2021 « *afin d'identifier de nouvelles opportunités de placement tout en réinterrogeant la cohérence et le sens des placements existants* ».

2 - Un passif marqué par les difficultés de début de période

Les deux principaux postes du passif sont les réserves, d'une part, et les dettes et produits constatés d'avance, d'autre part. Les réserves ont été affectées par les difficultés financières du début de la période sous revue, entre 2016 et 2018, pour se redresser par la suite.

Parmi les dettes et produits constatés d'avance, les « *autres dettes* » représentent le montant le plus important, atteignant jusqu'à 22 M€ à partir de 2017-2018, alors que les dettes d'emprunts ne dépassent pas 5 M€ et les dettes fiscales 2 M€. Il s'agit majoritairement d'aides financières aux associations, votées et non versées à la clôture de l'exercice. Les « *soldes à payer* » s'étendent sur plusieurs exercices antérieurs. Quoiqu'ils ne représentent pas des sommes importantes (de 2000 à 2008 : moins de 65 000 € cumulés), certains soldes correspondent à des opérations de la décennie précédente. La fondation devrait mettre en place une procédure d'apurement de ces dettes anciennes.

L'effet du calendrier budgétaire provoque un solde important à chaque fin d'exercice. L'exercice allant du 1^{er} octobre de l'année N-1 au 30 septembre de l'année N, le dernier trimestre de l'année civile N étant généralement très actif, il n'est pas anormal de trouver plus de 12 M€ en « *solde à payer* » à la clôture de l'exercice. Les « *soldes à payer* » se concentrent sur les trois exercices précédant celui qui vient de se clore, et se réduisent rapidement, passant de plus de 3 M€ à 1 M€. La forte augmentation des « *fonds dédiés* » en fin de période s'explique par l'abondance des dons affectés aux mesures de prévention et aux conséquences de la pandémie au printemps 2020.

Tableau n° 5 : principaux postes du passif de la Fondation Abbé Pierre

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Fonds associatifs sans droit de reprise</i>	7 247 030	10 699 028	10 699 028	10 699 028	10 699 028
<i>Réserves</i>	24 529 129	22 450 972	22 684 490	24 121 351	25 781 336
<i>Résultat de l'exercice</i>	-2 078 157	233 518	1 436 861	1 659 986	5 217 410
<i>Provisions pour risques et charges</i>	1 295 261	1 315 128	1 932 136	1 885 462	1 894 132
<i>Fonds dédiés</i>	891 701	1 511 443	1 778 441	1 002 308	3 481 064
<i>Dettes et produits constatés d'avance</i>	29 081 432	29 640 511	31 293 990	32 531 373	34 310 333
<i>Passif total</i>	60 966 397	65 850 600	69 824 946	71 899 509	81 383 304

Source : comptes financiers FAP

Le bilan de la fondation se caractérise par l'abondance des réserves qui, malgré l'augmentation globale au cours de la période, représentent encore, avec les fonds associatifs, entre 52 et 44 % du total.

C - Une part déterminante de ressources de générosité publique dans le compte de résultat

Les produits de la Fondation Abbé Pierre ont augmenté de plus de 23 % sur la période, principalement sous l'effet de la croissance des ressources issues de la générosité du public. L'évolution particulièrement dynamique du dernier exercice sous revue est ici encore le reflet de la collecte résultant de la crise sanitaire « collecte Covid ».

Les ressources de générosité publique représentent, pendant toute la période, une part prépondérante des ressources inscrites au compte de résultat.

Tableau n° 6 : part des ressources de générosité publique hors mécénat dans le total des produits inscrits au compte de résultat

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Dons et legs</i>	37 897 987	41 090 099	40 846 796	40 212 418	50 675 134
<i>Total des ressources au compte de résultat</i>	44 270 132	48 219 110	46 854 552	47 883 707	57 400 333
<i>Ratio</i>	86 %	85 %	87 %	84 %	88 %

Source : comptes financiers FAP

En revanche, les concours publics occupent une place marginale dans les ressources (710 225 € en 2019-2020).

En comparaison, les charges ont évolué de façon moins dynamique. L'effet de la pandémie de 2020 se fait cependant sentir sur les aides accordées par la fondation aux associations.

Tableau n° 7 : évolution des charges de la Fondation Abbé Pierre

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Charges d'exploitation</i>	46 676 163	47 663 127	45 747 909	45 852 667	51 711 155
<i>dont : charges de personnel</i>	9 423 719	9 543 657	9 556 983	9 558 644	9 599 163
<i>dont : subventions accordées</i>	22 556 047	22 608 755	21 798 241	21 800 104	24 328 491
<i>Charges financières</i>	261 475	23 419	21 570	17 830	123 478
<i>Charges exceptionnelles</i>	121 393	422 774	317 796	1 943 341	914 980
<i>Impôts sur les bénéfices</i>	10 253	17 364	5 674		3 542
<i>Bénéfice</i>		233 516	1 436 861	1 659 986	5 217 410
<i>Total des charges</i>	47 069 284	48 360 200	47 529 810	49 473 824	57 970 565

Source : comptes financiers FAP

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'affiliation de la fondation au mouvement Emmaüs est scellée par un contrat exigeant qui, s'il la place dans le rôle de seul organisme à pouvoir faire appel public à la générosité, lui demande une transparence totale sur ses comptes et fait peser sur elle une obligation de soutien envers les autres membres du mouvement Emmaüs.

Les administrateurs de la fondation suivent attentivement l'action de la fondation et se tiennent informés avec précision des politiques publiques conduites sur le logement. Leur volonté de suivre de près les actions concrètes a pour conséquence une forte présence au bureau de la fondation et à la présidence aussi bien des commissions de réflexion que des comités techniques opérationnels.

Sa propension à orienter le maximum de moyens vers l'accomplissement de ses missions sociales a conduit la fondation à reporter la consolidation pourtant indispensable de ses fonctions support. Les neuf agences régionales sont mobilisées sur l'action de construction, les relations partenariales avec les opérateurs sociaux et l'interpellation, et ne peuvent contribuer aux fonctions support. Le résultat est une fragilité avérée en matière de contrôle des risques, qu'il s'agisse des conflits d'intérêts, des précautions relatives au respect de la réglementation en matière de protection des données personnelles, ou des obligations juridiques de déclaration auprès de la HATVP. Dans ce domaine, la fondation a tardé, malgré les observations répétées du comité de la Charte « Don en confiance » et du commissaire aux comptes, à lancer les actions de consolidation qui étaient nécessaires. Si les dépenses de fonctionnement sont contenues, la fondation ne doit pas négliger les fonctions support en ce qu'elles lui permettraient de mieux maîtriser certains risques juridiques.

La santé financière de la fondation est étroitement liée à la collecte des dons et aux legs, la fondation s'abstenant le plus souvent de recourir aux subventions publiques. Aussi, quand la collecte s'est essoufflée à partir de 2016, elle a freiné fortement le montant des aides accordées et stoppé l'extension de son maillage territorial en maîtrisant ainsi ses charges de personnel. Ces mesures d'urgence ont pu aboutir à un résultat positif en 2018.

Les comptes rendus des conseils d'administration ne font pas état d'une stratégie financière. Il appartient à la fondation de tirer le meilleur parti de ses placements au regard de ses contraintes de passif, d'un niveau de risque défini comme acceptable, et au sein des bornes permises par la réglementation. Lors de la phase de contradiction, la fondation a indiqué que l'exercice 2020-2021 avait été mis à profit pour définir et mettre en place une stratégie de placements.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. renforcer au sein de la fondation les compétences nécessaires en matière de contrôle interne et de maîtrise des risques ainsi qu'en matière juridique, en développant la fonction de veille spécialisée ;*
 - 2. mettre en place, dès leur désignation, des déclarations d'intérêts et un mécanisme de déport pour les administrateurs et les candidats aux fonctions d'administrateur et définir la procédure pour les contrôler.*
-

Chapitre II

L'appel public à la générosité

Pendant la période de contrôle, la Fondation Abbé Pierre a collecté en moyenne une trentaine de millions d'euros chaque année. Les obligations de la loi du 7 août 1991 relative aux règles d'appel à la générosité du public ont été globalement respectées : il reste toutefois nécessaire de simplifier la communication financière à l'égard des donateurs et de clarifier la collecte conjointe avec Emmaüs Solidarité.

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

A - La déclaration préalable d'appel à dons

En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 7 août 1991²³, les organismes qui réalisent un appel public à la générosité sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès du représentant de l'État dans le département lorsque le montant des dons excède un seuil fixé par décret²⁴. Pour la Fondation Abbé Pierre, cette déclaration doit être faite auprès de la préfecture de Paris. De façon constante, cette déclaration a bien été adressée deux fois par an à la préfecture, mais jusqu'en 2020, postérieurement à la réalisation de la campagne.

²³ Loi n° 91-772 du 7 août 1991 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.

²⁴ Seuil désormais fixé à 153 000 € par les dispositions combinées du décret n° 2019-504 du 22 mai 2019 et de l'article D. 612-5 du code de commerce.

**Tableau n° 8 : déclarations de campagnes et nombre des publipostages
de la Fondation Abbé Pierre (2015-2020)**

<i>Exercice</i>	Date de la lettre à la préfecture de région	Date du récépissé préfecture	Période des campagnes	Nombre de publipostages par exercice
<i>2015-2016</i>	16/02/2016 12/09/2016	- 10/10/2016	2 ^{ème} semestre 2015 1 ^{er} semestre 2016	4 540 417
<i>2016-2017</i>	21/03/2017 29/06/2017	03/04/2017 26/07/2017	2 ^{ème} semestre 2016 1 ^{er} semestre 2017	4 667 507
<i>2017-2018</i>	12/12/2017 03/07/2018	26/12/2017 27/08/2018	2 ^{ème} semestre 2017 1 ^{er} semestre 2018	4 234 113
<i>2018-2019</i>	20/12/2018 26/07/2019	10/01/2019 12/08/2019	2 ^{ème} semestre 2018 1 ^{er} semestre 2019	4 126 106
<i>2019-2020</i>	17/12/2019 28/02/2020	- 10/04/2020	2 ^{ème} semestre 2019 année 2020	3 999 134

Source : FAP

La collecte Covid du printemps 2020, en raison de l'urgence, n'a pas non plus été préalablement déclarée. Même après cette mise en conformité avec la réglementation, cette déclaration reste basée sur l'année civile au lieu de se référer à l'exercice comptable, ce qui oblige à des retraitements pour rattacher les déclarations d'envois au bon exercice comptable. Deux récépissés de la préfecture n'ont pu être produits, en début et en fin de période sous revue.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'exigent les dispositions de l'article 3 *bis* de la loi du 7 août 1991, les déclarations préalables ne mentionnent pas qu'une partie des sommes recueillies par appel public à la générosité sont collectées en vertu d'un mandat donné par l'association Emmaüs Solidarité à la Fondation Abbé Pierre (cf. *infra* chapitre II § II.C. Une collecte commune aux conséquences insuffisamment réfléchies).

B - Les modalités de l'appel public à la générosité

Les objectifs de l'appel public à la générosité sont exprimés de façon explicite dans les déclarations préalables et repris dans les appels au don. Ils sont de deux ordres : recueillir des fonds pour la mise en œuvre des actions concrètes assurées ou financées par la fondation conformément à ses statuts, d'une part, et sensibiliser l'opinion publique à la situation des mal-logés en France et dans le monde, d'autre part.

Les publipostages de la fondation, diffusés par courrier et courriel, se répartissent en trois catégories : les courriers dits de « *prospection* », adressés au début de l'hiver aux donateurs potentiels (entre 1,3 et 1,5 million au cours de la période sous revue) ; les courriers dits de « *fidélisation* », les plus nombreux, sont diffusés trois à quatre fois par an ; s'y ajoute la diffusion du journal trimestriel « *Et les autres ?* » (ELA). Par ailleurs, la collecte commune de la Fondation Abbé Pierre et d'Emmaüs Solidarité donne lieu à l'envoi d'une lettre d'appel au don particulière, cosignée des présidents des deux entités. Enfin, la fondation communique par campagnes d'affichage et de presse, à l'occasion de sa campagne d'hiver.

Selon une position constante, au demeurant définie à l'occasion du premier contrôle de la Fondation Abbé Pierre, la Cour considère que les campagnes comportant un appel explicite au don ont pour objet la sollicitation de dons du public : « *En réalité, toute campagne médiatique comprenant un appel explicite à dons, c'est-à-dire indiquant avec précision des modalités opérationnelles pour ce faire, a intrinsèquement pour but premier la sollicitation de la générosité du public et, à ce titre, relève des dispositions de la loi du 7 août 1991. C'est ce critère objectif, et non l'appréciation subjective de son caractère « essentiel », qui doit dicter l'imputation analytique de ces dépenses. Une règle de partage des dépenses ne peut être envisagée que si l'appel à dons ne figure pas dans le message de communication [...] ou si, y figurant, les dépenses afférentes peuvent être clairement identifiées [...]* »²⁵.

La teneur des publipostages adressés par la fondation conduit à considérer, conformément à la position exposée ci-avant, que ceux-ci ont pour objet la sollicitation des dons du public. C'est d'ailleurs bien ainsi que leurs coûts sont comptabilisés au compte d'emploi des ressources (CER).

Les objectifs de la collecte particulière réalisée au printemps 2020 dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de SARS-CoV-2 n'ont naturellement pas pu être exposés à l'avance dans une déclaration préalable. Ils l'ont été dans les deux appels à dons, réalisés successivement avec Emmaüs solidarité pour mettre en œuvre un fonds destiné à financer la fourniture de chèques-service aux personnes démunies, puis pour mettre en place un « *Fonds d'urgence* » doté de 500 000 € par la fondation, et destiné notamment à mettre à l'abri les populations les plus fragiles.

Les modalités de l'appel public à la générosité n'appellent pas d'observation particulière.

C - La construction du compte d'emploi des ressources de la générosité publique

La fondation respecte les règles de présentation du compte d'emploi des ressources (CER)²⁶. Les emplois sont ventilés entre missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement.

La fondation a choisi de n'imputer aux missions sociales que les coûts directs occasionnés par la réalisation d'une mission, sans y imputer une quote-part de frais de fonctionnement. Le produit des dons et legs reçus est majoritairement affecté aux missions sociales pour lesquelles ils ont été sollicités ; seul un forfait de 10 % est inscrit au titre des frais de fonctionnement. Les produits de mécénat sont fléchés sur les missions sociales. Produits de gestion locative, produits de gestion patrimoniale immobilière et produits financiers ont été inscrits à plus de 90 % en sous la rubrique missions sociales, le reste est inscrit en financement de frais d'appel à la générosité publique.

Les frais de communication institutionnelle sont considérés comme des dépenses de fonctionnement. Seules les charges financières sur les emprunts contractés pour financer les pensions de famille appartenant à la fondation sont affectées en missions sociales.

²⁵ Cour des comptes, *La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (exercices 1999 à 2003)*, rapport d'observations définitives, juin 2006, p. 47.

²⁶ Conformément au règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations modifiant le règlement n° 99-01 du Comité de la réglementation comptable.

Les charges directes de personnel sont comptabilisées dans les missions sociales lorsqu'elles sont liées à la réalisation de ces missions. Dans le cas du délégué général, dont la fondation explique que son activité principale est dévolue à l'interpellation, son salaire est imputé à 70 % sur les missions sociales et à 30 % en fonctionnement. À l'inverse, le salaire de la déléguée générale adjointe figure à 70 % en dépenses de fonctionnement. En 2009, le salaire chargé du délégué général était réparti à 50 % sur les missions sociales. L'augmentation de la quote-part imputée aux missions sociales aurait dû faire l'objet d'une validation en conseil d'administration, comme toute modification apportée aux règles de ventilation des emplois au CER. La construction du CER selon la nouvelle réglementation CNC n° 2018-06 du 5 décembre 2018 applicable à partir de l'exercice 2020-2021 devra être mise à profit pour soumettre au conseil d'administration l'ensemble des règles de construction du compte d'emploi des ressources.

Il est rendu compte de l'exercice des missions sociales en différenciant les actions directes menées par la fondation des actions conduites par d'autres organismes soutenus par la fondation et en précisant les actions selon qu'elles se développent sur le territoire national ou à l'international. La ventilation des missions sociales est stable depuis 2018 : permettre l'accès ou le maintien dans le logement ; lutter contre l'habitat indigne ; conseiller, accompagner et loger ; sensibiliser au mal-logement ; changer le regard et interpeller ; comprendre et interpeller ; contribuer à la solidarité internationale.

Les ressources résultant de l'appel à la générosité publique consécutif à la crise sanitaire causée par la pandémie de SARS-CoV-2 ont été imputées, dans le CER, en dons manuels affectés et mécénat affecté. Elles ont alimenté un fonds d'urgence Covid.

Ressources et emplois relatifs à ce fonds ont donné lieu à un sous tableau CER pour l'exercice 2019-2020 en raison de la crise sanitaire. La consommation de ce fonds n'a pu être totale en 2020 ; sur un montant de 6 633 973 € de ressources affectées, 2 585 472 € figurent en engagements à réaliser, soit près de 40 % au 30 septembre 2020.

Tableau n° 9 : emplois du fonds d'urgence COVID en 2020 (en €)

Missions sociales	3 654 756
Actions réalisées en France et à l'étranger	3 654 756
Actions réalisées directement	68 118
Versement à d'autres organismes	3 586 637
Engagements à réaliser	2 581 472

Source : FAP

D - Une communication financière à cibler davantage sur le donateur

La communication financière envers les donateurs sur l'emploi des ressources collectées repose sur la diffusion de « *L'Essentiel* » qui accompagne, une fois par an, le journal « *Et les autres ?* » (ELA) adressé aux donateurs de moins de 36 mois, en avril ou juillet. Sa diffusion est d'environ 350 000 exemplaires. Cette publication est également accessible sur le site internet de la fondation et mis à disposition à son siège et dans les agences régionales. En outre, les comptes et les rapports annuels sont également disponibles sur le site internet. En revanche, le rapport annuel sur le mal-logement (RML), publié en début d'année, n'est pas un outil de communication envers le donateur, mais constitue selon la fondation un outil d'interpellation²⁷.

La communication financière envers le donateur présente chaque année la part des ressources de la générosité du public dans les ressources totales de la fondation ainsi que la ventilation des dépenses entre les différents types d'emplois. Ces données concordent avec le CER.

Cette ventilation s'est complexifiée au long de la période sous revue : en 2015-2016, les emplois se répartissaient entre cinq catégories – le logement, l'accès aux droits, l'interpellation, la solidarité internationale et les autres missions sociales²⁸ –, rendant aisément perceptible l'effort consacré par la fondation à chacun des objectifs définis par ses statuts ; ces rubriques sont devenues plus nombreuses à partir de 2018 avec le nouveau plan stratégique, et il est plus malaisé de les classer par grandes catégories ; en fin de période sous contrôle, à partir de 2018, les emplois sont ventilés en neuf catégories, dont les frontières peuvent paraître imprécises²⁹.

On comprend mal la nécessité d'opérer une ventilation si fine d'actions dont les objectifs sont souvent très proches. Par exemple, l'accès au logement et la production de logements très sociaux sont présentés dans trois rubriques d'actions distinctes (accueillir et loger, lutter contre l'habitat indigne et produire du logement très social), alors que les trois actions *sensibiliser au mal-logement, comprendre et interpeller, voire changer le regard et rendre acteur* peuvent se rattacher à l'interpellation.

La fondation dit s'être adaptée à la déclinaison des missions sociales du projet stratégique. Néanmoins ce foisonnement a pour effet d'obscurcir l'information des donateurs. Il reste que, comme l'indique au demeurant le comité de la Charte, l'information générale est abondante et détaillée.

Par ailleurs, la fondation a diffusé dès 2020 une information, en particulier sur son site internet, concernant l'emploi des fonds d'urgence COVID collectés pendant la crise sanitaire.

La présentation chaque année du ratio des missions sociales, dans la publication « *L'Essentiel* », présente toutefois deux faiblesses majeures.

²⁷ Par exemple, dans *L'Essentiel* de 2015-2016, la fondation classe parmi les opérations de sensibilisation sur tout le territoire « *des plaidoyers et des interpellations politiques (dont un rapport annuel sur l'état du mal-logement et 8 déclinaisons régionales)* ». Cette classification perdure dans les numéros suivants.

²⁸ « *Construire, réhabiliter & permettre l'accès au logement : 45 % ; conseiller, accompagner & loger : 26 % ; changer le regard & interpeller : 19 % ; autres missions sociales (immobilier, dotations) : 3 % ; solidarité internationale : 7 %.* »

²⁹ « *Accueillir et loger, produire du logement très social, lutter contre l'habitat indigne, sensibiliser au mal-logement, conseiller et accompagner, agir au-delà des frontières, gestion sociale du patrimoine immobilier, changer le regard et rendre acteur, comprendre et interpeller.* »

En premier lieu, pour construire son ratio des missions sociales, la fondation rapporte le montant total des emplois affectés aux missions sociales au total des emplois inscrits au compte de résultat. Ce ratio n'est pas dénué de sens sur le plan comptable, mais se rapporte davantage au modèle économique de la fondation ; en revanche, il n'éclaire pas le donateur sur l'emploi du produit de ses libéralités. Il est vrai que ni la loi du 7 août 1991 ni le règlement n° 2008-12 n'édicte une règle précise de construction de ce ratio. Cependant, la Cour, en particulier dans le référé du 7 mai 2015 relatif au compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique³⁰, considère que « *le compte d'emploi des ressources devrait être l'instrument privilégié d'une communication transparente des organismes caritatifs à destination des donateurs* ». Elle recommandait notamment de « *simplifier le compte d'emploi des ressources, afin de revenir à un format de tableau conforme à l'arrêté du 30 juillet 1993, centré sur l'emploi des seules ressources issues de la générosité publique* ».

Afin d'assurer la transparence vis-à-vis du public de l'emploi des ressources issues de la générosité, le ratio des missions sociales devrait donc plutôt être construit en rapportant le montant total des emplois en missions sociales, financés par la générosité du public, au total des emplois financés par la même source, inscrits au compte de résultat. Il est cependant loisible à la fondation de compléter ce ratio par celui qu'elle fournit actuellement, davantage centré sur son modèle économique.

En second lieu, « *L'Essentiel* » ne mentionne pas l'existence de la collecte commune mise en œuvre par la fondation conjointement avec Emmaüs Solidarité en exécution d'une convention signée le 8 juillet 2008. Par cette convention, l'association Emmaüs Solidarité a donné mandat à la Fondation Abbé Pierre de réaliser pour son compte la collecte de dons, dont le montant est fixé contractuellement à 6,6 % de la collecte annuelle nette de la fondation. Cette question est analysée *infra* au chapitre II §II.C. Or, la fondation fait masse, dans son CER, des sommes recueillies respectivement dans le cadre du mandat donné par Emmaüs Solidarité et de sa collecte propre, alors qu'en toute logique, les sommes collectées dans le cadre d'un mandat sont réputées recueillies par le mandant, et non par le mandataire.

³⁰ Cour des comptes, *Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*, référé du 7 mai 2015 publié le 21 juillet 2015.

Tableau n° 10 : ratio des missions sociales de la Fondation Abbé Pierre (2015-2020)

<i>En milliers d'euros</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Emplois en missions sociales au compte de résultat (A)</i>	37 767	38 107	36 479	38 216	40 175
<i>Emplois en missions sociales financés par la générosité publique (B)</i>	35 247	35 234	32 805	34 817	36 711
<i>Total des emplois financés par la générosité publique, inscrits au compte de résultat (C)</i>	43 767	43 012	40 870	43 013	45 381
<i>Total des emplois au compte de résultat (D)</i>	46 901	47 349	45 259	47 098	49 791
<i>Collecte reversée à ES en vertu de la convention de 2008 (E)</i>	1 648	1 579	1 520	1 587	1 663
<i>Emplois financés par la générosité publique en missions sociales hors collecte commune (F=B-E)</i>	33 599	33 656	31 285	33 230	35 048
<i>Ratio présenté par la FAP : total des emplois en missions sociales / total des emplois inscrits au compte de résultat (A/D)</i>	80,5 %	80,5 %	80,6 %	81,1 %	80,7 %
<i>Total des emplois en missions sociales financés par la générosité publique / total des emplois financés par la générosité publique, inscrits au compte de résultat (B/C)</i>	80,5 %	81,9 %	80,3 %	80,9 %	80,9 %
<i>Total des emplois en missions sociales financés par la générosité publique, hors collecte commune / total des emplois inscrits au compte de résultat, hors collecte commune (F/(C-E))</i>	79,8 %	81,2 %	79,5 %	80,2 %	80,2 %

Source : Cour des comptes, à partir des CER de la Fondation Abbé Pierre

Dans ces conditions, les sommes en cause doivent être soustraites par la fondation non seulement des ressources issues de la générosité du public, mais aussi de ses emplois financés par la même source. Actuellement, le ratio est donc affecté à la fois par le périmètre retenu pour son calcul et par la prise en compte de sommes qui n'ont pas vocation à figurer parmi les ressources de générosité publique. Toutefois, ces deux modes de calcul aboutissent à des résultats assez proches : en tout état de cause, le ratio des missions sociales de la Fondation Abbé Pierre reste élevé, même après correction.

Il appartient à la Fondation Abbé Pierre d'adapter sa communication financière afin d'améliorer la pertinence de l'information des donateurs.

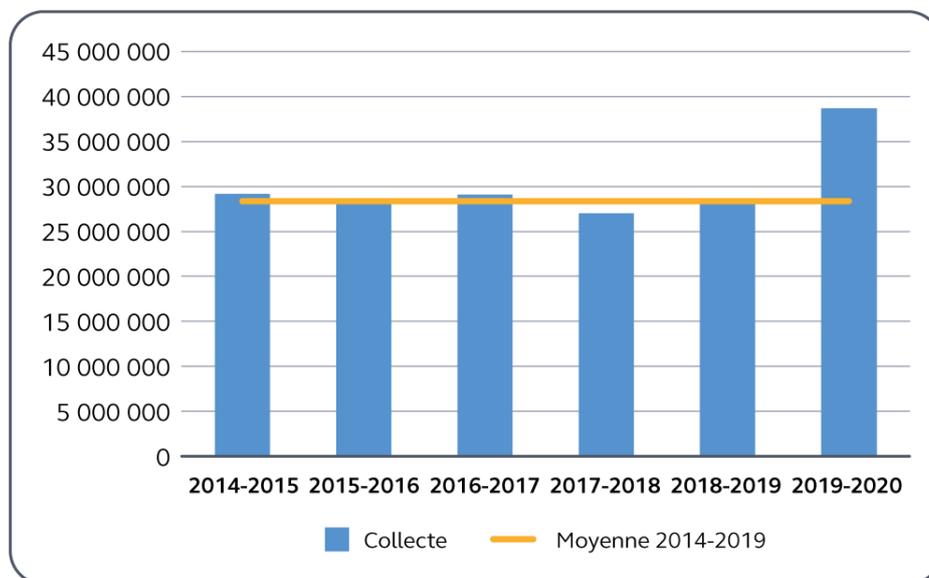
II - La collecte des ressources auprès du public

Entre 2015 et 2020, le montant des collectes réalisées par la fondation est resté stable, hormis l'année de survenue de la crise sanitaire due au Sars-CoV2. Les frais de collecte de dons demeurent au niveau de 10 % du montant total de la collecte et le processus de gestion de la collecte des dons et d'encaissement a connu une consolidation satisfaisante. Cependant, des actions de collecte de dons et d'orientations de legs conduites en partenariat avec des membres de la fédération Emmaüs, que ce soit les versements de quotes-parts de collecte à Emmaüs Solidarité ou l'orientation des legs à libellé testamentaire imprécis, font l'objet d'un traitement qui n'est pas pleinement satisfaisant.

A - Évolution des ressources collectées et des frais de recherche de fonds

Le graphique ci-après illustre la trajectoire déjà évoquée de redressement de la collecte amorcé en 2018-2019 après une période d'attrition, et marquée ensuite par le fort élan de générosité dû à la pandémie.

Graphique n° 2 : évolution de la collecte de la Fondation Abbé Pierre (2015-2020) en €



Source : FAP

Le tableau suivant fournit la décomposition de cette collecte selon les différentes sources :

Tableau n° 11 : montants de collecte de dons et mécénat

En €	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Collecte	29 154 306	28 340 174	29 105 055	27 006 496	28 225 907	38 678 578
Mécénat	2 038 519	2 060 786	794 507	2 983 718	2 721 876	3 540 621
<i>dont : Partenaires</i>	<i>2 007 461</i>	<i>2 049 406</i>	<i>776 023</i>	<i>2 951 795</i>	<i>2 494 252</i>	<i>3 212 499</i>
<i>dont : Donateurs</i>	<i>31 058</i>	<i>11 380</i>	<i>18 484</i>	<i>31 923</i>	<i>227 623</i>	<i>328 122</i>
Total	31 192 825	30 400 960	29 899 562	29 990 214	30 947 783	42 219 199

Source : FAP

Le recours aux outils numériques a permis de maîtriser le niveau des frais de collecte, qui restent stables sur la période, autour de 10 % des montants collectés. La fondation y voit également le résultat de « *l'optimisation de la segmentation de la base donateurs qui a conduit à réduire le nombre de sollicitations postales par donateur* ». Sur la période antérieure (1999-2003), le précédent rapport de la Cour des comptes³¹ chiffrait en 2003 ces frais à près d'un quart des ressources, en 2008 les frais de recherche représentaient encore près de 15 % des ressources collectées.

Tableau n° 12 : frais d'appel à la générosité publique de 2015-2016 à 2019-2020 (en €)

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
4 082 557	4 772 548	4 211 302	4 062 762	4 577 172

Source FAP

B - Une gestion externalisée de la collecte de dons et de l'émission des reçus fiscaux

Parmi les méthodes de collecte des ressources auprès du public, la Fondation Abbé Pierre a indiqué s'interdire les pratiques agressives et les méthodes intrusives dans le cadre de ses campagnes d'appel à dons. Elle n'organise ni quête par porte-à-porte, ni marketing téléphonique, ni publipostages dits « *pétitions prétextes* ». Par ailleurs, pour des motifs tenant notamment à la protection des données personnelles, la fondation a récemment décidé de mettre fin aux échanges de fichiers qu'elle pratiquait par le passé avec d'autres associations ou fondations.

La politique d'appel à la générosité du public est définie et mise en œuvre par le siège. Les agences régionales n'interviennent pas dans la collecte, se limitant à la mise en œuvre des missions sociales.

Pendant la période sous revue, la gestion de la collecte et de l'encaissement des dons comme l'émission des reçus fiscaux a été externalisée.

³¹ Cour des comptes, *La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (exercices 1999 à 2003)*, op. cit.

En revanche, le fichier des donateurs de la fondation sous égide Solidarité Nouvelle pour le Logement (SNL), qui ne comporte qu'une quarantaine de contacts, est hébergé directement sur les serveurs de la Fondation Abbé Pierre.

Hormis le cas de la SNL, la gestion de la collecte des dons, celle des reçus fiscaux et l'administration de la base de données des donateurs de la fondation sont externalisées. Cette organisation, qui n'appelle pas en soi de critique, est allée de pair, jusqu'à une date récente, avec un contrôle extrêmement ténu sur les prestataires. Effectué à deux reprises, ce contrôle a été confié au commissaire aux comptes.

En 2015, celui-ci a constaté des failles de sécurité préoccupantes, notamment dans les règles d'accès au fichier (pas d'obligation de changement de mots de passe). La conservation des traces des transactions sensibles était de nature à accroître le risque d'accès non autorisé et l'absence de plans de sauvegarde, de restauration et de reprise en cas de sinistre exposait à l'époque la fondation à un risque de perte de données.

À l'occasion de la seconde revue réalisée en 2019, le commissaire aux comptes constatait encore que « *les opérations de suivi et de contrôle de l'activité de gestion des dons et des reçus fiscaux sont manuelles, multiples, complexes et chronophages, portées principalement par une ressource clé dans l'organisation* ».

Selon le comité de la Charte dans son dernier rapport triennal, la mise en place de nouveaux outils de gestion et interfaces destinés à sécuriser le système d'informations financières était prévue pour 2021, en lien avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Dans ce cadre, un nouveau logiciel permettant d'intégrer automatiquement les écritures comptables (« *Mirabel* ») remplace le logiciel « *Legs et dons* » devenu obsolète. Une interface automatique a été mise en place en 2021 entre le prestataire chargé du recueil des dons, de la remise en banque et de l'émission des reçus fiscaux et le logiciel du service comptable de la fondation (SAGE). Le changement de prestataire a entraîné un renouvellement complet des procédures et cette évolution fait désormais disparaître la fragilité qui découlait précédemment de la saisie manuelle en comptabilité de l'encaissement des dons et legs.

Ce progrès récent ne doit pas faire oublier qu'une telle situation s'est maintenue pendant une grande partie de la période, malgré les risques encourus sur les plans comptables et juridiques et de nature à affecter l'image de la fondation. Les mesures correctrices récemment mises en œuvre doivent être pérennisées, et la fondation doit y consacrer durablement les moyens appropriés.

C - Une collecte commune aux conséquences insuffisamment réfléchies

Par une convention signée le 8 juillet 2008, l'association Emmaüs, devenue en 2011 Emmaüs Solidarité, et la Fondation Abbé Pierre ont « *arrêté le principe de réunir leurs collectes* »³². Les implications de cette collecte commune sur le compte d'emploi des ressources comme sur l'information des donateurs semblent n'avoir pas été suffisamment mesurées.

³² Cet accord faisait suite à des réflexions menées depuis 2007 au sein des deux entités, visant à unifier la collecte recueillie, dans le but d'éviter de susciter, dans l'esprit des donateurs, une confusion née de l'identité de leur fondateur commun et de la complémentarité de leurs activités. Les bases de données des donateurs des deux entités ont été unifiées, en faisant de leur volume respectif la clé de répartition entre elles du produit de la collecte commune.

La convention expose que « dans un souci de transparence et d'efficacité, la Fondation Abbé Pierre et l'association Emmaüs ont décidé de réunir, à compter du 1^{er} juillet 2008, et pour une durée indéterminée, leurs campagnes d'appel à la générosité publique qui seront désormais effectuées par la Fondation Abbé Pierre dans les deux cadres juridiques explicités ci-dessous ». Cette mise en commun concerne explicitement deux types d'opérations d'appel à la générosité publique : non seulement la « campagne conjointe annuelle », organisée chaque année en février sous la signature conjointe des présidents respectifs de la fondation et de l'association, mais aussi la totalité de la collecte annuelle, mise en œuvre désormais par la seule Fondation Abbé Pierre, et répartie entre les deux entités au prorata de la taille de leurs fichiers des donateurs respectifs.

Le champ de cette délégation ne concerne que les « dons des particuliers reçus suite, notamment, à des sollicitations par publipostage, via internet et les supports de communication propres à la Fondation et l'Association ».

La quote-part du reversement à Emmaüs Solidarité, toutes collectes confondues, a été fixée à 6,6 % du montant total de la collecte réalisée annuellement par la Fondation Abbé Pierre. Le produit de la campagne conjointe annuelle est d'ailleurs faible par rapport au reversement de cette quote-part, d'autant qu'en sont déduits les frais de collecte exposés par la fondation.

Tableau n° 13 : sommes reversées par la Fondation Abbé Pierre à Emmaüs Solidarité de 2015 à 2020 en vertu de la convention du 8 juillet 2008

En €	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
50 % de la collecte commune	361 041	366 555	269 768	214 982	336 456
À déduire : 50 % frais directs imputés	30 857	29 751	29 114	25 503	27 878
Total reversé au titre de la campagne conjointe annuelle (A)	330 184	336 803	240 653	189 478	308 578
6,6 % de la collecte annuelle nette (B)	1 648 266	1 578 588	1 519 729	1 586 655	1 663 162
Total versé au titre du complément = (B - A)	1 318 081	1 241 784	1 279 075	1 397 176	1 354 584
Total versé = (A) + (B - A)	1 648 266	1 578 588	1 519 729	1 586 655	1 663 162

Source : FAP

Comme le reconnaît la fondation, la convention signée en 2008 se présente comme une convention de mandat : « les campagnes d'appel aux dons de la Fondation Abbé Pierre seront organisées tant pour son compte que pour celui de l'association Emmaüs, sous la responsabilité de la Fondation, s'appuyant sur le fichier commun constitué suite à la présente convention (...) L'association Emmaüs mandate expressément la Fondation afin d'encaisser les sommes reçues dans le cadre de cette convention »³³. Ces dispositions ont donné à la convention une portée que ses signataires n'avaient sans doute pas anticipée, à la fois sur le

³³ Article 1.1 Les campagnes d'appel à dons.

montant des ressources issues de la générosité publique susceptibles d'être inscrites au compte d'emploi des ressources de la Fondation Abbé Pierre et sur les modalités de l'information des donateurs, non seulement lors de la campagne conjointe annuelle, mais pour toutes les collectes réalisées par la fondation.

Quand bien même la convention dénomme « *subvention* » le reversement par la fondation à Emmaüs Solidarité de sa quote-part du produit de la collecte de dons³⁴, cette circonstance n'est pas de nature à requalifier le mandat donné à la fondation d'encaisser pour le compte d'Emmaüs Solidarité des sommes recueillies par appel à la générosité publique. Le reversement, par la fondation à l'association, d'une quote-part de sa collecte ne peut donc juridiquement s'analyser en une « *subvention* », puisqu'en réalité la Fondation Abbé Pierre n'est pas libre de l'emploi de ces sommes, mais s'est engagée contractuellement à collecter puis reverser à Emmaüs Solidarité une fraction de sa collecte annuelle, réalisée auprès de donateurs dont une partie proviennent de l'ancien fichier d'Emmaüs Solidarité.

Les conséquences de cette convention sont de deux ordres : en premier lieu, le compte d'emploi des ressources (CER) de la Fondation Abbé Pierre comporte, en ressources comme en emplois, des éléments qui ne devraient pas y figurer.

En second lieu, à l'exception de la campagne conjointe annuelle, pour laquelle les appels à dons sont émis sous le timbre des deux entités, les donateurs ne sont pas informés qu'une quote-part de la collecte mise en œuvre par la Fondation Abbé Pierre l'est en réalité pour le compte d'Emmaüs Solidarité. Dans ces conditions, les appels à la générosité du public de la Fondation Abbé Pierre autres que la campagne conjointe annuelle méconnaissent les dispositions de l'article 3 *bis* de la loi du 7 août 1991, selon lesquelles « *Lorsque l'appel est mené conjointement par plusieurs organismes (...) ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration préalable (...) précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées* » ; ces informations « *sont portées à la connaissance des personnes sollicitées par les organismes organisateurs de l'appel* ».

Il appartient à la Fondation Abbé Pierre, d'une part, d'exclure de son CER, en ressources comme en emplois, les sommes reversées à l'association Emmaüs Solidarité en application de la convention du 8 juillet 2008 et les emplois qui s'y rapportent et, d'autre part, de mentionner dans ses appels à dons et ses déclarations préalables qu'une partie des sommes qu'elle recueille sont collectées en vertu d'un mandat reçu de cette association. La Fondation Abbé Pierre s'est engagée à conclure avant la fin de 2022 une nouvelle convention avec Emmaüs Solidarité.

³⁴ Article 1.1 Les campagnes d'appel à dons, dernier alinéa : « *Une fraction des recettes issues des dites campagnes, calculée selon les modalités fixées à l'article 3.1 ci-après, sera reversée, à titre de subvention, par la Fondation Abbé Pierre à l'association Emmaüs.* ».

D - Les legs et les frais de traitement des legs, un secteur récemment professionnalisé, des règles de répartition à revoir

1 - La gestion des legs

a) Une ressource importante

Les produits hors collecte (legs testamentaires, actes de donations, de biens en numéraires, mobiliers et immobiliers, assurances-vie) ont constitué une part importante des ressources issues de la générosité publique, 27 % en moyenne par an.

Tableau n° 14 : part des legs et autres libéralités

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Non affectés</i>	9 456 868	10 880 955	13 158 705	11 938 322	9 577 315
<i>Affectés</i>	98 622	1 073 995	670 003	586 147	2 368 110
<i>Total ressources issues de la générosité publique</i>	41 075 952	43 332 793	42 244 334	43 688 397	*47 267 166
Part en %	23 %	28 %	33 %	29 %	25 %

Source : FAP

* Hors collecte COVID

Les legs d'assurances-vie ont représenté une moyenne de 3,6 M€ par an avec un exercice 2017-2018 particulier en raison de deux dossiers pour des montants importants. L'évolution observée sur les legs et donations avec une moyenne de 4 M€ par an découle du renforcement déjà évoqué de l'équipe chargée d'instruire les dossiers, accélérant le déstockage des dossiers en attente et portant le résultat à près de 5 M€ pour l'exercice 2017-2018 avec près de 90 dossiers finalisés.

Tableau n° 15 : détails des fonds collectés

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Autres fonds collectés non affectés</i>	9 456 868	10 880 955	13 158 705	11 938 322	9 577 315
<i>Legs et donations</i>	3 935 936	3 310 197	4 993 171	4 040 971	4 149 051
<i>Assurances Vie</i>	3 524 965	2 964 696	4 693 942	3 846 983	2 566 516
<i>Ventes Biens immobiliers GPI</i>	1 995 967	4 606 062	3 471 593	4 050 368	2 861 748
<i>Autres fonds collectés affectés</i>	98 622	1 073 995	670 003	586 147	2 368 107
<i>Legs et autres libéralités Fonds Solidarité Habitat</i>	92 580	1 073 995	241 218	575 972	2 243 911
<i>Legs et autres libéralités Fonds Abbé Pierre</i>	6 043		428 783	10 175	75 147
<i>Libéralités : Fondation Sous Égide SNL</i>					49 050
<i>Total Autres fonds collectés</i>	9 555 490	11 954 950	13 828 708	12 524 469	11 945 422

Source : FAP

Les produits issus de la vente des biens immobiliers ont connu une croissance significative entre les exercices 2015-2016 et 2016-2017, interrompue en 2019-2020 en raison de l'impact de la crise sanitaire.

Tableau n° 16 : produits issus de la vente de biens immobiliers

<i>En €</i>	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Produits de la vente des biens</i>	754 996	1 735 500	1 995 967	4 606 062	3 471 593	4 050 368	2 861 748
<i>Total collecté hors collecte dons</i>	-	-	9 555 490	11 954 950	13 828 707	12 524 469	11 945 422
Ratio Produits/Total	-	-	21 %	38 %	25 %	32 %	24 %

Source : FAP

La cession de biens reçus par legs ne constituait pas la stratégie première de la fondation. Durant la période sous revue, les stratégies 2012-2016 et 2018-2022 optaient pour « *une attention particulière ... portée à optimiser la vente des biens recueillis autour de l'objet social de la Fondation : un examen systématique de la faisabilité d'opérations à vocation sociale est effectué sur chacun des biens recueillis à la suite d'un legs* » et « *les biens sont ensuite en priorité cédés à des partenaires de la Fondation afin de réaliser des logements sociaux ou vendus sur le marché si l'opération n'est pas envisageable* ». En moyenne, ces produits de ventes, tous acheteurs confondus, ont représenté près de 30 % des ressources collectées pendant la période sous revue. La fondation explique cette dynamique à partir de 2017 par le renforcement de l'équipe compétente par des salariés et des bénévoles.

b) Une procédure de gestion des legs qui a tardé à être formalisée

La procédure de gestion des legs a mis plus de cinq ans à être rédigée malgré les rappels du comité de la Charte en 2015 et en 2019. Après instruction³⁵, est rédigée ensuite à l'intention du conseil d'administration une « *fiche de soumission* » qui présente l'objet du legs. Cette fiche comporte deux options pour déterminer l'avenir du bien reçu en legs :

- une cession avec mise en vente au prix du marché ;
- une cession à un opérateur social « *avec subvention d'équilibre* », ce qui signifie que la fondation vend le bien à une association, à la société d'investissements solidaires SOLIFAP, ou à un bailleur social.

Ces fiches n'apparaissent pas toutes remplies. Il n'a donc pas été possible d'établir la ventilation des dossiers entre ces différentes options.

Un point de processus reste à améliorer ; les produits issus des legs et assurance-vie devraient être enregistrés en comptabilité à partir d'une extraction du logiciel de gestion des legs et non suite à un échange par messagerie, ce que le commissaire aux comptes a souligné chaque année à la commission financière. La fondation y a remédié en mettant en place en octobre 2021 un logiciel de gestion muni d'une interface automatique avec le logiciel comptable.

³⁵ Les services rendent compte à l'instance d'examen : le comité technique legs et donations (CTLD) présidé par un administrateur.

2 - Des règles de répartition contestables de certains biens légués au sein du mouvement Emmaüs

a) De nombreux testaments mal libellés

La lecture des testaments fait apparaître des legs à libellé testamentaire imprécis, dénommés par la fondation « *legs mal libellés* » ou « *legs génériques* » – par exemple « *œuvre de l'Abbé Pierre* », « *Compagnons de l'Abbé Pierre* », « *l'Abbé Pierre congrégation Emmaüs* », « *association de l'Abbé Pierre* », « *la Fondation Emmaüs de l'abbé Pierre* ». La proximité des dénominations entre le mouvement Emmaüs qui délivre le label dénommé « *Emmaüs, Fondateur Abbé Pierre* » et la « *Fondation Abbé Pierre* » explique que le risque de confusion de la part des testateurs soit élevé. La part des produits concernés a représenté, selon les exercices, 1 % à 20 % des autres fonds collectés pendant la période concernée, la fondation instruisant l'ensemble des dossiers de legs.

Le contrat d'affiliation entre Emmaüs France et la fondation avait entériné un accord en 1998 : fondation et mouvement Emmaüs s'autorisaient à ne pas recourir au tribunal en édictant les règles assez frustes ci-dessous³⁶ :

- « *Intitulé Fondation Abbé Pierre : attribution à la Fondation Abbé Pierre,*
- *Intitulé n'incluant pas une appellation précise permettant d'identifier un groupe Emmaüs : attribution à la Fondation Abbé Pierre pour versement au Fonds Solidarité Habitat du Mouvement,*
- *Intitulé pour un groupe Emmaüs précis (identifié par la nomination ou l'adresse) : attribution au groupe Emmaüs désigné.*

Avec possibilité pour ce dernier de solliciter la Fondation pour le traitement administratif et/ou juridique. Dans ce cas, les frais d'administration des legs et donations, évalués à 7,5 % par dossier pour le traitement administratif, seront déduits des sommes versées ».

Lorsque le libellé d'un legs est imprécis, en cas de contestation, une procédure d'interprétation judiciaire peut être recherchée devant le juge. En l'absence de contestation entre les parties, une règle fruste et systématique de partage entre légataires potentiels au travers de l'affectation à une cause d'intérêt commun très spécifique, fait courir le risque de ne pas respecter entièrement la volonté du donateur.

Antérieurement, le président de la fondation, dans un courrier du 9 juin 1998 adressé au ministère de l'intérieur, avait souligné que les dossiers à libellé imprécis faisaient l'objet d'une procédure en interprétation judiciaire, que cette procédure avait été le plus souvent favorable à la Fondation Abbé Pierre, et que « *ces décisions de justice se fondent notamment sur les accords intervenus entre FAP et l'union d'associations Emmaüs France* ». Il ajoutait que « *le montant des legs est ensuite reversé [...] à Emmaüs France pour des actions menées ou soutenues par le mouvement* ».

Ce courrier ne valait pas demande de dispense du recours à une procédure en interprétation judiciaire, demande qui de toute façon ne pouvait aboutir. La réponse du ministère renvoie la fondation à ses responsabilités et ne peut être lue comme la dispensant en toute hypothèse de recourir à cette procédure.

³⁶ Clauses particulières annexées au contrat d'affiliation de 2011.

Quoiqu'il en soit, la Cour prend note de l'engagement de la fondation de renoncer à une affectation systématique des legs mal libellés au Fonds Solidarité Habitat sur la base d'un accord bilatéral avec Emmaüs France. La procédure de répartition de ces legs entre les entités devra s'enrichir de critères objectifs permettant de mieux justifier l'attribution, tels que l'existence de dons antérieurs par le donateur à l'une ou l'autre entité, sa présence dans le fichier des prospects de l'une ou l'autre, la prise en compte d'éléments de contexte dans la clause testamentaire, etc.

b) Une attribution des legs mal libellés à l'habitat des compagnons

Comme évoqué ci-dessus, le contrat d'affiliation signé en 2011 entre la Fondation Abbé Pierre et Emmaüs France destine les legs à libellé imprécis au financement d'un programme national (« *les parties décident de mettre en place un Programme National d'Amélioration de l'Habitat des Compagnons (PNAHAC)* ») et une mission immobilière dite « *nationale* » est créée « *pour accompagner les communautés* » (« *il est convenu également que la Fondation mette un personnel qualifié à la disposition de l'Équipe Nationale d'Emmaüs France par le biais du détachement d'un cadre* »). Une convention a été signée pour un programme de 2011-2015, renouvelée par un texte du 24 novembre 2016 de 2016 à 2019.

Ces legs à libellé imprécis étaient donc automatiquement orientés vers un « *fonds affecté* » dit « *Fonds Solidarité Habitat* » (FSH), affecté à l'habitat des compagnons des communautés du mouvement Emmaüs.

Tableau n° 17 : montant des legs affectés ou réservés par attributaire hors vente de biens immobiliers (FSH et mémoire de l'abbé Pierre) – en €

<i>Exercices</i>	Nombre de legs	Montant total des legs	Nombre des legs affectés ou réservés	Montant FSH	Montant mémoire abbé Pierre	Valeur des legs / total
<i>2015-2016</i>	128	3 887 352,97	14	92 579,67	6 042,79	2,5 %
<i>2016-2017</i>	110	4 238 411,28	12	1 000 308,67	46 142,58	25,0 %
<i>2017-2018</i>	159	5 673 174,17	11	241 218,30	428 785,13	12,0 %
<i>2018-2019</i>	153	4 134 997,05	14	442 525,43	10 174,55	11,0 %
<i>2019-2020</i>	97	4 430 242,44	7	207 102,25	75 146,57	6,4 %

Source : FAP

Le volume de dossiers affectés ainsi que le montant des legs concernés ont été très variables d'un exercice à l'autre, comme l'indique le tableau ci-avant, en raison du caractère aléatoire de la survenue de legs mal libellés. Il fait par ailleurs apparaître également des legs dont le bénéficiaire désigné est nommément « *Abbé Pierre* » qui ont été dirigés vers un fonds affecté « *Fonds abbé Pierre* » consacré à l'entretien de sa mémoire. De son vivant, l'abbé Pierre avait précisé sa volonté que les biens qui lui étaient légués soient recueillis par la fondation, tout en se réservant le libre usage pour des actions qu'il jugerait nécessaires.

Les conseils d'administration de la fondation ont souvent déploré qu'Emmaüs France ne fournissent pas des informations suffisantes sur l'utilisation des sommes ainsi dévolues au programme Habitat des Compagnons. La convention du 24 novembre 2016 a tenté d'améliorer

ce retour d'information, en précisant qu'« un état annuel des flux et de la disponibilité certifié par son commissaire aux comptes sera transmis à la FAP chaque année au plus tard le 30 août pour lui permettre d'exercer elle-même son obligation de traçabilité des fonds versés » ; cette clause n'a été que partiellement mise en œuvre. Les procès-verbaux des conseils d'administration de la fondation montrent en outre que Emmaüs France a tenté d'aller au-delà du seul objectif d'amélioration du logement des compagnons. En fait, dès la rédaction du contrat d'affiliation en 2011, une clause se situait hors de l'objet de la fondation : « Il est entendu que le terme « habitat » est pris dans son acception complète, c'est-à-dire tout ce qui permet aux membres d'Emmaüs d'habiter quelque part, ce qui inclut les lieux de vie ou la mise en sécurité des lieux de travail des compagnons ».

En ce qui concerne le « Fonds mémoire » depuis 2014, 13 dossiers de legs ont été imputés à ce fonds³⁷. Le montant était de 0,76 M€. L'affectation a été faite selon l'interprétation interne du libellé testamentaire. Depuis sa création, ce fonds est utilisé pour le financement de tous les projets liés à la préservation de la mémoire de l'abbé Pierre, notamment activités de mémoire sur les lieux d'Esteville et Alfortville, et le financement de l'ACAPE.

c) Des frais de traitement des legs stables et optimisés

La fondation ne différencie pas les frais de traitement occasionnés par les legs orientés vers les fonds dédiés Fonds Solidarité Habitat (FSH) et Abbé Pierre (AP), des autres legs dont le libellé testamentaire désigne la Fondation Abbé Pierre. Les legs destinés à ces fonds FSH et AP peuvent représenter, suivant l'exercice, une proportion significative des legs traités par la fondation. En moyenne, les frais de traitement de legs sont de l'ordre de 5 % pendant la période sous revue.

Tableau n° 18 : frais de traitement des legs (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Charges directes</i>	- 195 784	- 329 460	- 324 304	- 500 363	- 362 789	- 229 606
<i>Honoraires</i>	- 129 869	- 73 752	- 138 242	- 85 259	- 255 038	- 124 809
<i>Autres charges</i>	- 65 915	- 255 709	- 186 061	- 415 104	- 107 750	- 104 797
<i>Charges indirectes</i>	- 160 763	- 152 719	- 153 892	- 172 882	- 199 392	- 155 683
<i>Masse salariale</i>	- 157 847	- 150 254	- 151 385	- 171 447	- 197 542	- 154 458
<i>Autres charges</i>	- 2 917	- 2 465	- 2 507	- 1 435	- 1 850	- 1 226
<i>Total Charges</i>	- 356 547	- 482 179	- 478 196	- 673 245	- 562 181	- 385 289
<i>Total Legs assurance-vie</i>		9 555 490	11 954 950	13 828 708	12 524 469	11 945 422

Source : Cour des comptes, à partir de données FAP

³⁷ Fonds qui, de 2016 à 2017, s'est appelé « Fonds mémoire Abbé Pierre », puis depuis 2018 « Dons manuels affectés Abbé Pierre ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Fondation Abbé Pierre respecte globalement les obligations liées à l'appel public à la générosité qui constitue sa principale source de financement.

Les appels publics à la générosité exposent clairement les objectifs : recueil de dons au bénéfice du logement des personnes défavorisées et de la sensibilisation aux problèmes du mal-logement. Les objectifs de l'appel public à générosité pour agir pendant la crise sanitaire due à la pandémie à SARS-CoV-2 n'ont pas été précisés, compte tenu de l'urgence de la situation.

Le siège et les agences régionales portent les missions sociales et seules les charges de personnel directement liées à l'accomplissement de ces missions sont comptabilisées en missions sociales. Les frais de fonctionnement incluent tous les frais occasionnés par les services. Cependant, les règles de construction du compte d'emploi des ressources (CER) définies en 2009 requièrent désormais une actualisation à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau règlement comptable qui ne concernait pas la période sous revue.

La communication financière s'adressant aux donateurs est nourrie. La revue annuelle « L'Essentiel des actions et des comptes » est adressée aux donateurs de moins de 36 mois, soit 350 000 exemplaires, et apparaît sur le site internet de la fondation. Elle indique la ventilation des missions sociales, même si cette ventilation repose sur des distinctions changeantes et peu propices à une vision claire de l'effort engagé sur chaque mission statutaire au cours du temps.

Par ailleurs, pour construire son ratio des missions sociales, indicateur de la part des ressources de générosité du public consacrée aux missions sociales, la fondation rapporte le total des emplois en missions sociales au total des emplois inscrits au compte de résultat. Pour une pertinence accrue du calcul, la fondation devrait construire ce ratio en rapportant le montant total des emplois en missions sociales, financés par la générosité publique, au total des emplois inscrits au compte de résultat, financés par la même ressource.

La communication omet enfin de tenir compte des conséquences de la collecte conjointe avec Emmaüs Solidarité, dont les montants, en ressources comme en emplois, devraient être déduits des sommes issues de la générosité du public figurant au CER.

La Fondation Abbé Pierre bénéficie de dons et legs qui constituent la majeure partie de ses ressources.

La gestion de la collecte et de l'encaissement des dons, comme de l'émission des reçus fiscaux, est externalisée. La gestion de la base de données des donateurs est séparée de la gestion des dons, chacune étant confiée à un prestataire différent. Cette externalisation appelle un contrôle au-delà de celui du seul commissaire aux comptes, lequel avait relevé des failles de sécurité. La fondation s'est engagée en 2021 auprès du comité de la Charte à remédier à ces anomalies. Des améliorations notables découlent d'ores et déjà de l'acquisition de nouveaux logiciels permettant d'intégrer automatiquement les écritures comptables, notamment pour les legs.

En vertu d'une convention de 2008 qui se présente comme une convention de mandat, la Fondation Abbé Pierre collecte pour le compte de l'association Emmaüs Solidarité, par appel à la générosité du public, des sommes contractuellement fixées à 6,6 % de sa collecte annuelle totale. Ces sommes, qui sont reversées à l'association mandante, ne devraient pas figurer, en ressources comme en emplois, au CER de la fondation mandataire. Par ailleurs, pour la bonne information des donateurs, il appartient à la fondation de mentionner l'existence de ce mandat, tant dans sa déclaration préalable d'appel à la générosité que dans ses publipostages. Consciente de cette difficulté, la Fondation Abbé Pierre s'est engagée à faire évoluer avant la fin de 2022 ses relations contractuelles avec Emmaüs Solidarité.

Les legs constituent plus d'un quart des ressources de la fondation. Leur procédure de gestion a été formalisée en 2020 après plusieurs rappels du comité de la Charte. La principale difficulté rencontrée réside dans la destination des legs à libellé testamentaire imprécis ; la présence en moyenne par année d'une douzaine de legs « mal » libellés, désignant à la fois l'Abbé Pierre et Emmaüs, a conduit la fondation et la fédération Emmaüs France à adopter une méthode de répartition contestable à laquelle la fondation s'est engagée à mettre fin.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. privilégier, dans la communication financière à l'intention des donateurs, le ratio des missions sociales, de façon à rapporter au total des emplois financés par la générosité du public, inscrits au compte de résultat, le montant total des emplois en missions sociales, financés par la même source ;*
 - 4. exclure du CER de la Fondation Abbé Pierre, en ressources comme en emplois, les sommes reversées à l'association Emmaüs Solidarité conformément au mandat donné par celle-ci à la fondation, et dont la mention devrait figurer tant dans les appels à dons que dans les déclarations préalables.*
-

Chapitre III

Les missions sociales

L'action de la Fondation Abbé Pierre utilise des programmes qu'elle nomme *dispositifs* : *Toits d'abord, SOS taudis, Promotion des habitants, Solidarité internationale, Habitat des compagnons*. Elle poursuit le développement de deux réseaux, celui des boutiques solidarité et celui des pensions de famille, projets qui ont démontré leur efficacité et pour lesquels des plans de financement ont été mis au point servant aujourd'hui de modèles. Recherchant des leviers d'action dans le domaine de la construction, la fondation a participé à la création ou a pris des participations dans les sociétés SOLIFAP et Emmaüs Habitat, ouvrant un nouveau champ d'action avec de nouveaux risques à maîtriser. Enfin, la mission de plaidoyer est en expansion avec l'ambition d'atteindre l'échelle européenne.

I - Des missions sociales multiples

A - Une action principalement mise en œuvre par des organismes tiers

La fondation ne réalise directement qu'une minorité de ses actions mises en œuvre en France (36 %), pour en déléguer l'essentiel à des associations qu'elle finance. Ce trait est encore plus marqué pour les actions à l'international (84 %), qui représentent des engagements moins importants en volume (moins de 10 % du montant des actions en France). La fondation choisit, dans ce cas, des ONG françaises pour exercer le rôle de maîtres d'œuvre.

Tableau n° 19 : emplois au compte de résultat (CR)

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Total en France	35 028 497	35 808 491	33 982 011	35 369 212	37 221 035
<i>Actions réalisées directement</i>	14 818 697	15 181 898	14 357 290	15 961 007	13 336 894
<i>Versement à d'autres organismes</i>	20 209 800	20 626 592	19 624 721	19 408 205	23 884 140
Total à l'international	2 738 905	2 298 441	2 497 036	2 846 604	2 953 949
<i>Actions réalisées directement</i>	392 658	316 279	323 516	454 705	475 872
<i>Versements à d'autres organismes</i>	2 346 247	1 982 162	2 173 520	2 391 899	2 478 077
Total des emplois en missions sociales inscrits au CR	37 767 401	38 106 932	36 479 048	38 215 817	40 174 984
Total des Actions réalisées directement	15 211 355	15 498 177	14 680 806	16 415 712	13 812 766
Total des Versements à d'autres organismes	22 556 047	22 608 754	21 798 241	21 800 104	26 362 217
Total des Emplois hors dotation prov. et engagement à réaliser	46 900 825	47 348 870	45 258 722	47 098 039	49 791 215
<i>Versements à d'autres organismes/Emplois</i>	48 %	48 %	48 %	46 %	53 %
<i>Actions réalisées directement/Emplois</i>	32 %	33 %	32 %	35 %	28 %

Source : Cour des comptes, à partir des données FAP

Pendant la période, la direction des missions sociales (DMS) de la fondation a été en lien avec plus de 400 partenaires pour mener à bien les programmes nationaux : « *Toits d'abord* », « *SOS Taudis* », « *boutiques Solidarité et pensions de famille* » et « *Agir au-delà des frontières* » notamment. Ces organismes bénéficient d'aides récurrentes et pluriannuelles. 90 % d'entre eux sont ainsi bien connus de la fondation et forment un réseau.

La fondation prend soin d'encadrer le processus d'attributions des aides, d'évaluer systématiquement les actions financées et d'en mesurer les impacts. Ainsi, chaque dossier est suivi par un instructeur et un assistant administratif qui ont recours à un superviseur dès que le financement est supérieur à un plafond (30 000 € pour les programmes) ou que le montage financier est complexe. Les dossiers sont présentés aux comités techniques compétents (voir *supra*). Une convention de financement prévoit précisément les modalités de versement, le processus de suivi et d'évaluation et les obligations réciproques. Une revue des aides non soldées remonte chaque année du service comptable vers la direction des missions sociales (DMS) pour déclencher des actions de suivi. Des audits des partenaires sont réalisés (en moyenne deux par an) par des cabinets conseils à demande de la DMS.

L'évaluation est une préoccupation présente dès le stade de l'établissement de la convention d'engagement. Le commissaire aux comptes effectue régulièrement une revue des activités relatives aux aides versées aux partenaires, dont il rend compte à la commission financière.

Tableau n° 20 : montants engagés par les programmes

<i>En €</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Toits d'abord</i>	5 534 967	5 027 623	5 157 328	4 836 605	5 627 522
<i>SOS Taudis</i>	2 027 877	2 008 150	2 012 256	2 205 982	5 916 066
<i>International</i>	2 670 570	2 303 640	2 536 680	2 957 370	2 679 866

Source : comptes FAP

1 - Le programme pluriannuel « Toits d'abord » pour des « logements à loyers abordables »

La fondation a soutenu depuis 2012 par son programme « *Toits d'abord* » près de 80 organismes du logement social, associations et organismes à but non lucratif agréés MOI³⁸ porteurs d'un projet social. À la suite de l'arrêté interministériel du 28 mars 2012 définissant les opérations standardisées d'économies d'énergie, celui du 6 juillet 2016 a validé « *le programme [...] Toits d'abord dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie* » (CEE). En pratique, c'est le fournisseur d'énergie EDF qui soutient ce programme et bénéficie de la valorisation des CEE³⁹. Ces opérations immobilières portent majoritairement sur la réhabilitation de biens situés à proximité des centres de bourgs, visant notamment à améliorer leur isolation énergétique. L'objectif a été d'atteindre des performances au moins de classe C à partir de bâtiments en classe E, parfois F et même G.

Les montages financiers ont recours à l'emprunt sous forme de prêts bonifiés (d'un tiers à la moitié du coût de l'opération). L'aide de l'État et des collectivités territoriales peut dépasser 40 % du financement. La Fondation Abbé Pierre contribue à hauteur de 10 % du coût total des travaux et accompagne l'ingénierie du projet.

Exemples de montages financiers

Réhabilitation d'un hôtel au Centre bourg de Céret (Pyrénées-Orientales) en octobre 2016 :

6 appartements T3 destinés à des mères isolées avec enfants

Organisme porteur : fédération départementale pour le logement social

745 781 € : Coût de l'opération avec foncier

Contributions :

73 500 € : Fondation Abbé Pierre (10 %)

197 877 € : Aides publiques État (26,5 %)

93 240 € : Aides publiques Collectivités (12,5 %)

231 651 € : Emprunts par recours aux prêts bonifiés subventionnés par l'État (31 %)

(crédits terme de plus de 40 ans), TVA réduite sur les travaux, exonération de taxe foncière)

137 513 € : Fonds propres

³⁸ L'agrément maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) reconnaît l'action des organismes pour financer et procéder à la réhabilitation de logements pour permettre à des locataires modestes d'accéder à un logement.

³⁹ L'État impose aux vendeurs d'énergie de réaliser ou faire réaliser des économies d'énergie. Ces vendeurs peuvent contribuer financièrement à des programmes CEE. Les CEE sont attribués par le Pôle National CEE (PNCEE), une entité relevant du ministère chargé de la transition écologique et solidaire.

À Rodez (Aveyron), travaux de réhabilitation (avril 2019) pour deux appartements dans une maison de ville avec grange transformée en local professionnel (atelier de couture) :

Organisme porteur : SOLIHA

367 215 € : coût total

Contributions :

35 311 € : fondation Abbé Pierre (10 %)

117 319 € : Aide de l'État (32 %)

29 191 € : Aide des Collectivités (8 %)

151 854 € : Emprunts (41 %)

29 025 € : Fonds propres (8 %)

Un bilan de ce programme 2012-2016 a été présenté au bureau du 12 avril 2016. L'évaluation de décembre 2019 a aussi inclus une étude socio-ethnographique pour évaluer l'impact de l'accès à un logement durable. 90 % des ménages logés à l'issue des réhabilitations présentent des ressources inférieures au seuil de pauvreté.

2 - Le programme « *SOS Taudis* » pour sortir de l'insalubrité

Le premier programme « *SOS Taudis* » date de 2007. Il a été créé au bénéfice des personnes défavorisées, pour mettre fin à l'insalubrité ou à la précarité énergétique (la fondation lutte contre la précarité énergétique depuis 2012) et pour accompagner les victimes de l'habitat indigne dans leur accès aux droits. Par appels à projets⁴⁰ qui s'adresse aux acteurs associatifs, la fondation aide au montage du dossier tant dans sa dimension technique (travaux) que financière afin de permettre le recours à l'ensemble des aides disponibles (ANAH, CITE, éco-prêt à taux zéro, TVA réduite, aides des collectivités notamment). Elle apporte une contribution pouvant aller jusqu'à 10 000 € pour les travaux lourds et des aides ponctuelles d'urgence de 400 € (bâchage de toiture, équipement de première nécessité, etc.).

Pour les travaux de lutte contre la précarité énergétique, la fondation élargit le périmètre « *des personnes défavorisées* » aux « *propriétaires occupants en grande difficulté* » dans des copropriétés dégradées.

⁴⁰ Ces projets visent à améliorer le repérage, à mettre en place le suivi de la santé mentale, à améliorer la mobilisation des élus locaux, ou à mieux mobiliser la société civile.

Exemple de l'action de l'agence régionale Bretagne en ruralité

L'agence Bretagne est la plus récente des agences de la Fondation Abbé Pierre. La particularité de la région est que plus de la moitié de la population en 2017 vivait dans l'espace rural. Face à la faiblesse du tissu associatif dans le domaine du logement, l'agence de Bretagne vient en aide aux propriétaires ruraux en grande difficulté confrontés à la précarité énergétique⁴¹. En partenariat avec « Solidarité Paysans » et les « compagnons bâtisseurs », et avec le soutien de l'ANAH, la fondation déclenche des aides pour rétablir le chauffage, réparer des infiltrations d'eau, réhabiliter des fenêtres sur des habitations rurales dégradées. Le département du Finistère a mis en place une aide de 35 % des dépenses subventionnées par l'ANAH, plafonnée à 3 000 €.

L'agence Bretagne a signé en février 2018 pour trois ans une charte avec des départements comme le Morbihan pour développer une stratégie territoriale de lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique incluant les dimensions « *de veille, sensibilisation, interpellation, ingénierie, mission sociale, évaluation de la politique publique* ».

Les programmes « *Toits d'abord* » et « *SOS taudis* » sont l'illustration du rôle tenu par la Fondation Abbé Pierre : elle se place à l'intersection de plusieurs politiques publiques (logement, santé, politiques sociales) et apporte l'ingénierie pour les articuler au bénéfice du logement des personnes défavorisées.

La fondation agit dans un champ qu'elle nomme « *l'habité* » et pas uniquement « *l'habitation* », ce qui inclut l'accès à un logement-abri mais aussi l'accès à l'eau, à l'alimentation et l'hygiène dans un logement sain. Le choix de ce champ élargi dans le prolongement de l'objet de la fondation pour le logement des personnes défavorisées, a été conforté, selon elle, par la crise sanitaire du printemps 2020.

Au début de l'épidémie de covid 19, la fondation a engagé deux actions en urgence, en lançant un appel à dons commun avec Emmaüs Solidarité et en constituant un fonds d'urgence, dégageant ainsi une ressource de plus de 6,6 M€ en 2020⁴². 4,1 M€ avaient été engagés au 30 septembre 2020, pour verser des aides ponctuelles aux ménages (de 750 à 1 500 €) avec un programme dit « *appels de détresse* » (ADD) pour un montant de 0,4 M€, pour fournir des tickets-service pour un montant de 1,4 M€, et pour soutenir d'autres associations pour un montant de 1,8 M€. Ces sommes mobilisées directement par la fondation ou en partenariat avec des centaines d'associations ont été attribuées sous des formes diverses pour répondre à l'urgence de « la mise à l'abri » : impayés de loyers, accès à l'alimentation, à l'eau et aux produits d'hygiène, financement d'activités périscolaires, etc.

Les actions menées pendant la crise sanitaire ont conduit la fondation à encore étendre son objet au-delà du strict périmètre de ses statuts, qu'elle entend modifier pour les rendre cohérents avec ces nouvelles missions. À cette occasion, elle les rapprochera des statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) et de son futur projet stratégique qui pourrait débiter en 2023.

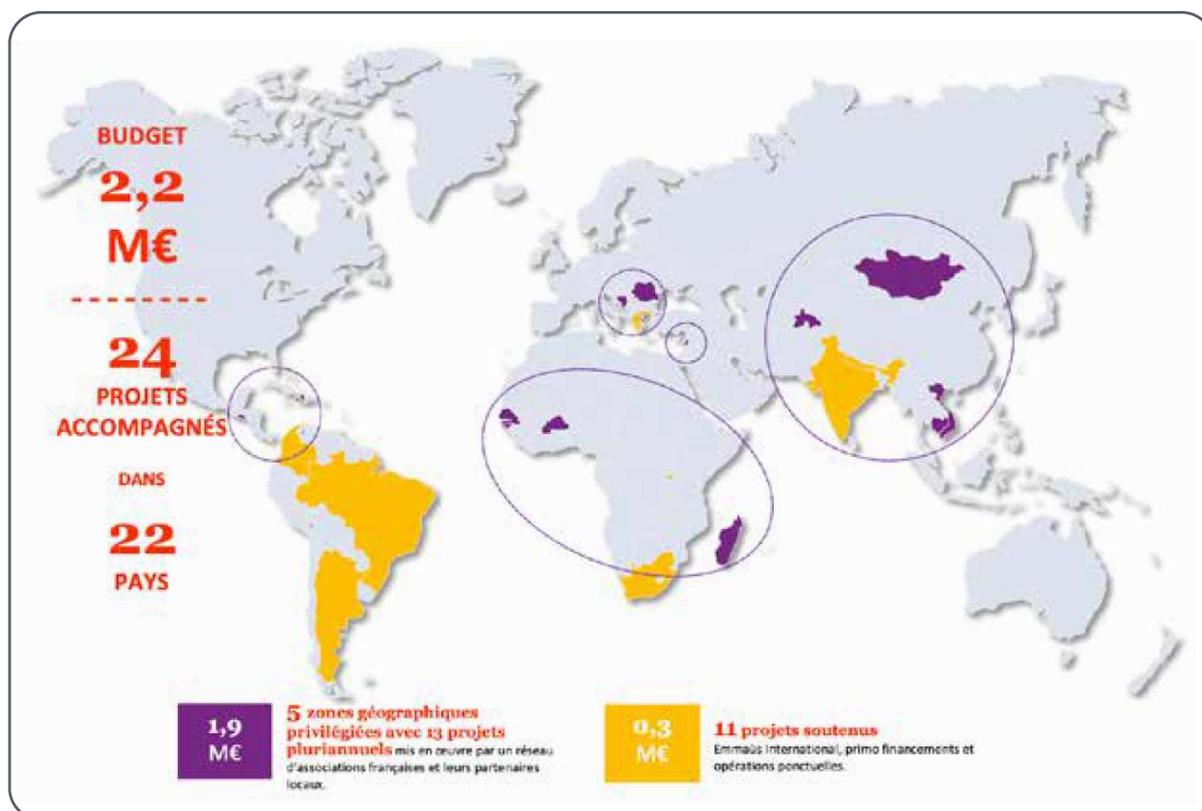
⁴¹ Cf. la publication de l'agence Bretagne « *L'état du mal logement, Un éclairage régional* », 2019.

⁴² Dont 5,2 M€ de collecte, 0,94 M€ de mécénat, 0,5 M€ provenant d'un fonds spécifique de la fondation.

3 - Une action « Solidarité internationale » en risque de dispersion

Le contenu de la feuille de route Solidarité Internationale proposée par le comité solidarité internationale (CSI) est général : « *Accompagner les habitants des quartiers précaires pour des conditions de logement dignes et adaptées aux conséquences du changement climatique* ». Le comité entend déployer cette « *stratégie d'intervention organisée sur 5 grandes régions : Asie, Europe, Amérique Centrale/Caraïbes, Afrique et Moyen-Orient* » et prospecter de « *futurs projets au Moyen-Orient : le Liban et la Palestine (Bande de Gaza)* ». La description des actions y est précise ainsi que les objectifs, dans une logique de soutien exclusif aux pays les plus pauvres, critère trop général pour éviter un risque de dispersion. Un administrateur avait souligné⁴³ que « *le risque de l'effet de saupoudrage est réel* », et même s'il avait ajouté que « *compte tenu des nouvelles orientations, l'ambition donnée au secteur Solidarité Internationale conduira vers des projets plus groupés et s'étalant dans la durée* », la feuille de route ne fait pas apparaître ce qui a présidé au choix des cibles tant géographiques que thématiques. En fait, le conseil d'administration ne semble pas avoir défini de véritable stratégie à l'international, les actions du CSI n'y faisant l'objet d'aucune présentation régulière. Seul le bureau valide l'engagement de ses dépenses.

Carte n° 3 : les actions de « Solidarité internationale »

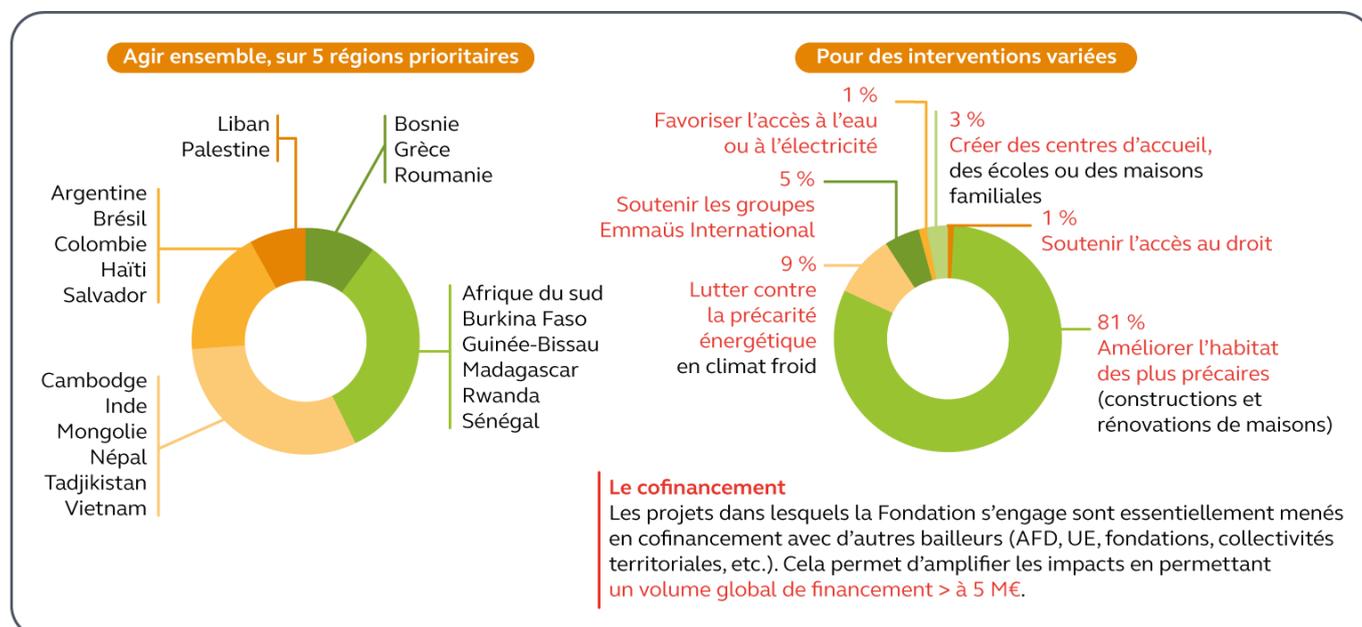


Source : rapport d'activité 2018-2019 Fondation Abbé Pierre

Sur l'exercice 2018-2019, 24 projets ont été financés (dont trois proposés par Emmaüs International).

⁴³ Conseil d'administration du 18 octobre 2016.

Graphique n° 3 : ventilation des actions « Solidarité Internationale »



Source : rapport d'activité 2018-2019 Fondation Abbé Pierre

En 2018, la fondation, réceptionnant sept projets proposés par Emmaüs international, avait observé que deux d'entre eux émanaient de pays loin d'être sous-développés, une proposition pour les États-Unis de 32 % de l'enveloppe allouée, et pour l'Italie de 12 %. En outre, la fondation rappelait à Emmaüs International l'obligation de lui adresser des rapports finaux sur les projets financés sous peine de refuser ses projets en juin 2019 « tant que les financements des années précédentes n'auront pas fait l'objet de rapports intermédiaires ou finaux à la FAP (huit dossiers datant de 2016 à 2017 concernés, sept dossiers 2018) ».

Dans le montage de ses dossiers à l'international, la fondation fait preuve d'une grande vigilance, proposant en conseil d'administration (octobre 2016) de ne travailler qu'avec des associations relevant du droit français et se tournant vers des partenaires expérimentés comme l'Agence française de développement et des partenaires locaux choisis avec précaution.

Le projet Madagascar

Pour réaliser ce projet, une convention de financement a été signée avec l'Agence française du développement (AFD) afin « de développer les compétences techniques et institutionnelles des acteurs du logement, de sensibiliser et mobiliser les citoyens et les autorités sur l'accès à un logement décent » afin d'accompagner 1 200 familles d'Antananarivo pour 200 constructions neuves et pour 1 000 réhabilitations.

L'AFD a approuvé le 18 octobre 2016 l'attribution d'une subvention de 450 000 € (45 % du montant total) sur trois ans à la Fondation Abbé Pierre qui finance 55 % du montant total de 1 M€.

La fondation a procédé par rétrocessions au bénéfice de partenaires locaux : ENDA-Océan-Indien pour 651 060 €, l'association KOLOAINA pour 11 368 €, et l'association des Professionnels de l'Urbain à Madagascar (APUM) pour 5 400 €. Un contrat de projet entre fondation et ENDA-OI reprend l'ensemble des engagements et obligations de la convention de financement entre la FAP et l'AFD. Au total, 68 % du coût total du projet sont pris en charge par les partenaires locaux maîtres d'œuvre.

4 - Le programme « *Promotion des Habitants* »

En réponse à sa mission statutaire « *Favoriser l'animation sociale et culturelle des quartiers et des villes en contribuant à améliorer la promotion et l'insertion des familles en difficulté par le logement* », la fondation déploie le programme national « *Promotion des Habitants* », qui a vocation à prendre en compte certaines conséquences sociales du mal-logement pour les habitants des quartiers populaires et des zones rurales paupérisées. Il soutient des projets culturels et des initiatives d'habitants en partenariat avec des associations. Ces actions mobilisent en moyenne 5 % du montant consacré aux missions sociales, soit jusqu'à 2 M€.

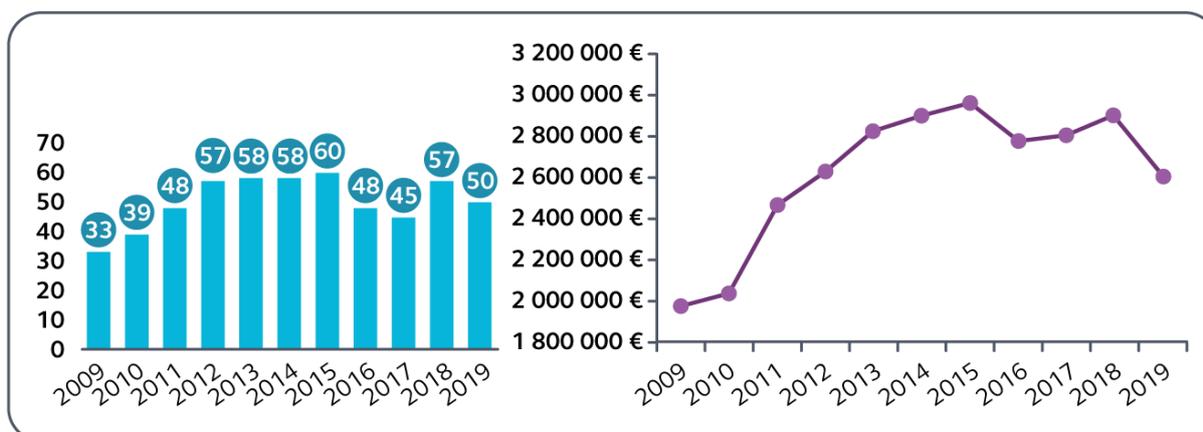
B - Des actions conduisant à des modèles reproductibles

Les actions soutenues par la DMS constituent des expérimentations d'accueil et de logement qui ont montré leur viabilité :

- les boutiques solidarité (BS) sont des lieux d'accueil offrant des services de jour (douche, vestiaire, bagagerie, laverie) et parfois un service de domiciliation ;
- les pensions de famille (PF) permettent de loger durablement des personnes désocialisées, en organisation communautaire ;
- l'espace solidarité habitat (ESH) est organisé pour apporter une aide juridique d'urgence.

La fondation promeut le développement de ce type de structure par une action de labellisation à partir de chartes à respecter (« Charte des boutiques solidarité », « Charte des pensions de famille ») et des financements. Le respect de ces chartes conditionne l'aide de la fondation. Ces chartes engagent l'organisme labellisé à une implication dans le réseau de la fondation et à un travail en partenariat⁴⁴.

Graphique n° 4 : nombre de projets soutenus de boutiques solidarités et montants engagés (en €)



Source : rapport d'activité 2019 FAP

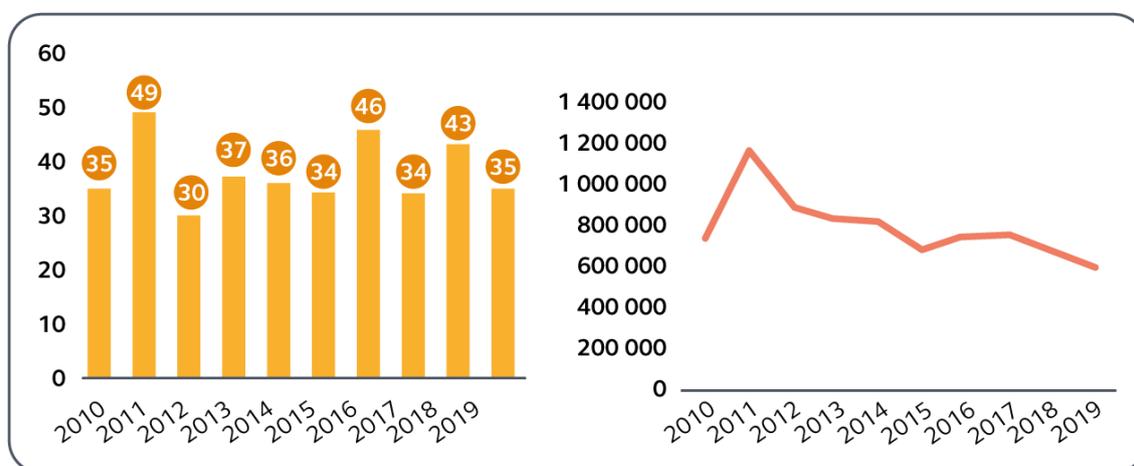
⁴⁴ En 2018, la boutique solidarité Bichat a perdu son label pour manquement aux engagements de la charte (le premier avertissement était intervenu sept années auparavant, après une baisse de subvention de 30 % en 2016).

La fondation assure la gestion directe de sept établissements : quatre boutiques solidarité (Marseille, La Réunion, Metz, Valenciennes), une pension de famille (Woippy), une résidence sociale (La Réunion), l'Espace Solidarité Habitat (Paris). Les quatre boutiques solidarité, dont deux ont 30 ans d'existence, reçoivent également des aides des collectivités.

Les premières structures ont été organisées dans la perspective que leur modèle puisse être reproductible. Elles se sont multipliées en dehors de la fondation, soutenues par des associations et aidées par les collectivités sur le territoire métropolitain. Pour les pensions de famille labellisées, la fondation apporte un soutien au projet par son programme « *Toits d'abord* ». Les mécènes partenaires de la fondation contribuent par une aide à l'équipement (par exemple en mobilier). Le rapport d'activité 2020 de la fondation dénombrait 28 boutiques solidarité labellisées.

Grâce à l'effet d'entraînement qu'engendrent l'obtention d'un label et l'aide au fonctionnement de la fondation, 41 pensions de famille hébergeant environ 560 personnes dans 520 logements ont été ainsi labellisées. La Cour a souligné dans un récent référé⁴⁵ sur la politique du « Logement d'abord » l'intérêt de ces structures.

Graphique n° 5 : nombre de projets soutenus de pensions de famille et montants engagés (en €)

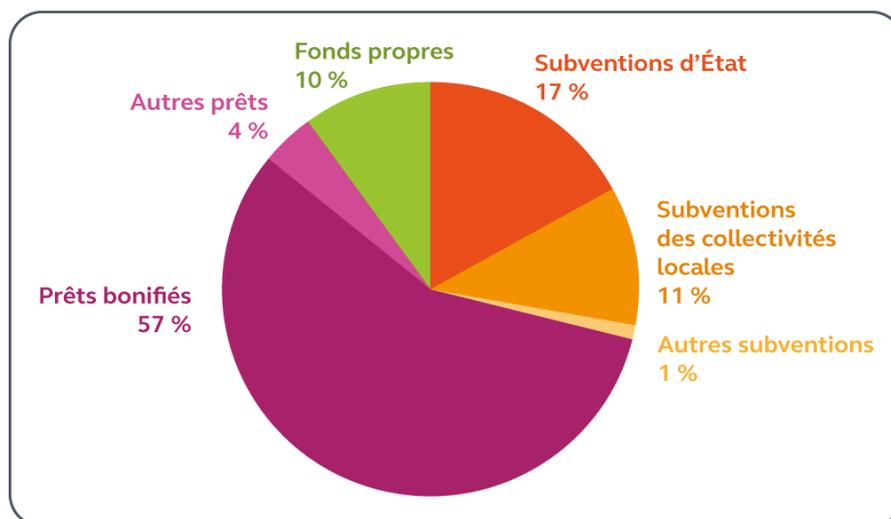


Source : rapport d'activité 2019 FAP

Le plan de financement des pensions de famille, copiant le modèle économique mis en place pour les premières pensions de la Fondation Abbé Pierre, fait intervenir majoritairement les prêts bonifiés (des crédits à très long terme de plus de 40 ans) et bénéficiant d'une TVA réduite sur le montant des travaux. La construction bénéficie également de l'exonération de taxe foncière. Les subventions de l'État proviennent du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), suite à l'agrément PLAI, destiné à la construction de logements pour les personnes en grande précarité.

⁴⁵ Cour des comptes, *La politique en faveur du « logement d'abord »*, référé, 20 octobre 2020.

Graphique n° 6 : modèle de financement type d'une pension de famille labellisée



Source : guide de la pension de famille/Union professionnelle du logement accompagné

Ces structures d'accueil (boutiques solidarité et pensions de famille) ont rencontré un succès indéniable pour la fondation qui a assuré la viabilité du modèle économique en s'appuyant sur l'ensemble des aides de l'État.

Installé depuis 2000 à Paris, l'Espace Solidarité Habitat (ESH) est un point d'accueil aidant les familles menacées d'expulsion, ayant un besoin urgent d'aide juridique pour lutter contre l'habitat indigne, ou d'aide à la compréhension des courriers administratifs relatifs au logement (bail, loyer, quittance, etc.). L'ESH sensibilise aussi aux problèmes sanitaires comme le saturnisme. Près de 4 500 ménages ont pu bénéficier en 2019 de conseils juridiques. L'accompagnement des ménages a ainsi conduit à l'édition de plus d'une centaine d'arrêtés au titre de l'insalubrité ou du péril. Cet espace s'est vu confier un objectif d'essaimage des actions de prévention des expulsions et de lutte contre l'habitat indigne dans le cadre d'une « Mission Île-de-France ». Une plate-forme téléphonique « Allô Prévention Expulsions » installée à Paris, gérée par la DMS, complète cette action. Sur l'ensemble du territoire, plus de 10 000 ménages ont ainsi bénéficié de cet accompagnement en matière d'aide juridique.

C - Le programme Habitat des Compagnons commun avec Emmaüs France

Quoique financé par la seule fondation, le pilotage du Fonds de Solidarité Habitat alimentant le « Programme Habitat des Compagnons » était jusqu'à récemment conjointement assuré avec Emmaüs France. Le montant de ce fonds varie fortement d'un exercice à l'autre, car tributaire des legs. En 2020, deux ventes à Meudon et à Nice de biens immobiliers issus d'une même succession lui ont apporté 1,71 M€.

Tableau n° 21 : montant des contributions au Fonds Solidarité Habitat au titre des legs affectés de 2015-2016 à 2019-2020

En €	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
FSH	140 849	973 280	136 709	526 080	1 950 710

Source : FAP

Déjà dans son rapport de 2006⁴⁶, la Cour des comptes avait critiqué le fait que les décisions de financement portant sur le Fonds de Solidarité Habitat constitué par la Fondation Abbé Pierre soient prises conjointement avec Emmaüs France. Cette anomalie avait persisté au renouvellement du programme, la convention du 24 novembre 2016 précisant encore que le comité de pilotage composé à parité de représentants d'Emmaüs France et de la fondation « *produira de manière consensuelle des propositions de décisions* » et que « *la proposition de subvention est soumise simultanément au conseil d'administration d'Emmaüs France et au Bureau de la FAP* ».

Le conseil d'administration du 19 janvier 2021 a décidé que la fondation gèrerait dorénavant seule le « *Programme Habitat des Compagnons* » et prendrait à son compte l'instruction des demandes de réhabilitation de l'habitat des compagnons, mettant ainsi la fondation en conformité avec les observations de la Cour.

II - Sensibilisation et interpellation, une mission en expansion

A - Une mobilisation accrue sur les missions d'interpellation, de sensibilisation, de communication

La répartition des ressources entre les différentes missions sociales a évolué durant la période sous revue. En 2020, 27 % des missions sociales sont directement liées à l'accueil et à la mise à l'abri (boutiques solidarité et pensions de famille), 14 % à l'aide à la production de logement social (Programme « *Toits d'abord* »). La lutte contre l'habitat indigne (Programme « *SOS taudis* ») a progressé depuis 2012 pour atteindre 15 %, le conseil et l'accompagnement augmentant dans la même proportion.

Le plan 2012-2016 a renforcé la fonction consacrée aux études⁴⁷. Dès 2015⁴⁸, le délégué général – s'appuyant sur le fait que la fondation aurait mission d'évaluer le bien-fondé des politiques publiques ainsi que sur la notoriété croissante de la fondation grâce à la publication du rapport annuel sur le mal logement – annonçait un renforcement des équipes ainsi qu'un recours croissant aux études extérieures.

⁴⁶ Cour des comptes, *La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés*, op.cit.

⁴⁷ Deux axes, sur les dix que comporte le plan stratégique lui sont consacrés : 3^{ème} axe : « *Développer la connaissance du mal logement, la sensibilisation du grand public* » ; « *L'expertise, l'analyse et l'interpellation restent des atouts considérables et reconnus à la Fondation.* » ; « *Ce développement a été rendu possible grâce au renforcement de la cellule Études et Prospective, aux partenariats noués avec le monde de la recherche.* ». 4^{ème} axe : « *Consolider notre stratégie de communication autour des valeurs* ».

⁴⁸ « Entretien avec Christophe Robert et Michel Carvou, propos recueillis par Didier Vanoni », *Recherche sociale* 2015/2, n° 214, pages 126 à 135.

Jusqu'à l'exercice 2014-2015, la ventilation des missions sociales faisait apparaître une ligne unique pour « *Étudier, proposer, sensibiliser* » à hauteur de 3,675 M€, soit 9 % du montant affecté aux missions sociales. Puis, un nouveau volet « *changer le regard et interpeller* » est apparu pour 2015-2016 et 2016-2017. En 2017-2018, un nouveau changement est intervenu, créant un volet « *sensibiliser et interpeller* ». Enfin, ce dernier volet a été scindé en deux (« *sensibiliser au mal-logement* » et « *comprendre et interpeller* ») et a mobilisé près de 14 % du montant des missions sociales.

Tableau n° 22 : ventilation des emplois au sein des missions sociales, présentée dans « l'Essentiel », en %

<i>Ventilation des emplois en missions sociales</i>	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<i>Construire, réhabiliter</i>	45	53	14	15	14
<i>Permettre l'accès/maintien en logement</i>			33	30	27
<i>Lutter contre l'habitat indigne</i>			7	11	15
<i>Conseiller, accompagner & loger</i>	26	25	23	10	15
<i>Sensibiliser au mal-logement</i>				10	10
<i>Changer le regard & interpeller</i>	19	10			
<i>Sensibiliser et interpeller</i>			12		
<i>Comprendre et interpeller</i>				4	4
<i>Autres (immobilier, dotations)</i>	3	6	4	6	3
<i>Changer le regard</i>				6	5
<i>Solidarité internationale</i>	7	6	7	8	7

Source : L'Essentiel (2015-2020) revue publiée par la FAP

Tableau n° 23 : total du montant des emplois en missions sociales (en €)

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
37 767 401	38 106 932	36 479 048	38 215 817	40 174 984

Source : CER FAP

Les ressources affectées à la mission « *sensibilisation et interpellation* » sont passées à 5,748 M€ en 2019-2020, contre 3,726 M€ en 2014-2015, et atteindraient même 7,812 M€, si l'on tient compte aussi de l'action « *changer le regard & interpeller* », même si cette dernière action va au-delà de la mission d'interpellation.

B - Le rapport sur le mal-logement : premier levier de l'interpellation

Depuis 1995, à la date anniversaire de l'appel lancé par l'Abbé Pierre en février 1954, la fondation présente le rapport annuel sur le mal-logement (RML). Le RML a l'ambition de traduire, année après année, la situation du logement en France et les difficultés que rencontrent dans ce domaine les personnes défavorisées. Il est la composante majeure de l'action de plaidoyer qu'autorisent les statuts de la fondation, et est devenu au fil des ans une référence faisant de la fondation un interlocuteur incontournable en matière de logement pour les défavorisés. Chaque année un thème majeur est choisi : le 23^{ème} rapport, en janvier 2018, dénonçait l'ampleur du surpeuplement, le 24^{ème} la situation de personnes sortant d'institutions sans solution de logement, le 25^{ème} attirait l'attention sur les personnes seules.

Ce rapport, de plus de 200 pages, utilise des chiffres issus d'enquêtes ministérielles et de l'Insee, organisés et analysés par la direction des études de la fondation. Il se nourrit également des récits d'expériences collectées par la direction de l'animation territoriale à la délégation générale. Le rapport est en prise avec l'actualité des politiques publiques de logement. Le RML 2017 avait été préparé avec une campagne *#onattendquoi* lancée à partir de septembre 2016, et avait été en partie consacré au bilan du quinquennat.

Le RML est d'abord présenté lors d'un grand événement à Paris (à la Grande Arche de la Défense le 30 janvier 2018), puis en région de février à avril. Le RML est tiré à plus de 10 000 exemplaires et atteindrait jusqu'à 40 000 téléchargements par an d'après la fondation.

Tableau n° 24 : montant des dépenses d'édition et publication du RML (2015-2020) en €

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
750 580	691 205	649 649	673 461	601 662

Source : FAP

C - L'Union européenne, nouvel espace pour l'interpellation

Une publication européenne est venue enrichir les publications de la fondation. La Fondation Abbé Pierre a créé en avril 2014 une mission Europe dans le but de mieux mobiliser les fonds publics ou privés au niveau européen pour soutenir les projets associatifs. Le secteur Europe, mis en place en 2015, participe auprès de la Fédération européenne des associations nationales travaillant pour les sans-abri (FEANTSA) à la dénonciation du mal-logement en Europe. Les premiers rapports européens sur le mal-logement ont été présentés à Bruxelles en 2015 et en 2017, cosignés par la fondation et la FEANTSA. Pour la fondation, il s'agit de parvenir à créer un événement annuel européen d'interpellation. Le 4^{ème} Regard sur l'état du mal logement en Europe 2019 (*Fourth overview of housing exclusion in Europe*) produit avec la FEANTSA a été présenté dans plusieurs pays européens (Belgique, Finlande, Grèce, Portugal).

III - Les filiales : un bénéfice incertain pour la fondation

A - La SOLIFAP ou les ambiguïtés d'une société commerciale détenue par une fondation reconnue d'utilité publique

Conjointement avec AG2R La Mondiale, la Fondation Abbé Pierre a créé en 2014 une société d'investissements solidaires constituée sous la forme d'une société par actions simplifiée à capital variable, la SOLIFAP. Le but de cette société est d'apporter un soutien aux associations pour construire ou acquérir des logements sociaux. Sa création visait aussi à permettre à la fondation de se dégager de l'activité de prêts directs aux associations, qui pesait sur son bilan, et d'apporter aux associations un accompagnement dans la réalisation de ces opérations. L'originalité de la SOLIFAP réside dans la coexistence de ces trois volets d'activité foncière, financière et d'accompagnement, mais d'autres associations caritatives de premier plan utilisent ce type d'entreprise, associant investisseurs privés et fondation faisant appel public à la générosité. D'autres investisseurs ont par la suite rejoint AG2R La Mondiale, qu'ils soient institutionnels ou particuliers, la SOLIFAP faisant appel public à l'épargne.

En recherchant ainsi un effet de levier par rapport à la seule surface financière de la fondation pour accroître le nombre de logements sociaux, la FAP accepte que sa filiale réalise des opérations dont le rendement est susceptible de séduire des investisseurs privés.

Chacune des deux fondatrices, AG2R La Mondiale et la Fondation Abbé Pierre, a apporté 6 M€ à la nouvelle société. Pour la fondation, il s'agissait de sommes provenant de la générosité publique. Pourtant, le comité de la Charte s'est abstenu d'inclure cette société dans le périmètre de son agrément.

À l'instigation de la SOLIFAP, d'AG2R et de la Caisse des dépôts et consignations, alors candidate à l'entrée dans le capital, la fondation a décidé en 2017 de transformer cette filiale en société en commandite par actions (SCA) pour lui permettre de faire appel public à l'épargne.

La fondation a accepté des évolutions significatives des équilibres qui prévalaient jusqu'alors pour se conformer aux dispositions de l'article L. 226-1 du code de commerce. Dans cette forme de société, les associés commanditaires exercent une mission de contrôle et de surveillance de la gestion de la SCA, tandis que la gestion et l'administration de la société incombent à un ou plusieurs gérants choisis parmi les associés commandités.

En raison de sa nature de fondation reconnue d'utilité publique, la Fondation Abbé Pierre était dans l'impossibilité d'exercer la fonction d'associée commanditée, impliquant nécessairement la qualité de commerçant. Elle a donc créé Romainville Gestion, une société interposée sous la forme d'une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), chargée de la gestion de la SOLIFAP. La fondation a fait à cette société un apport en capital de 100 000 €, également issu des dons.

Ce montage a suscité de vifs débats au sein de la fondation en 2016 et 2017, en particulier sur l'intérêt de cette opération, sur le risque de perte d'influence au sein de la SOLIFAP et sur les conséquences du fait que la SASU, associée commanditée, soit la seule à répondre indéfiniment et solidairement des dettes sociales, conformément aux dispositions précitées du code de commerce. Il existe toutefois d'autres exemples dans le domaine du logement social⁴⁹.

Nonobstant la jurisprudence accommodante du Conseil d'État⁵⁰, les dispositions de l'article 18-3 de la loi du 23 juillet 1987 font désormais obligation à la Fondation Abbé Pierre, à l'occasion de la prochaine modification de ses statuts, d'indiquer « *comment, en application du principe de spécialité, cette dernière assure la gestion de ces parts ou actions sans s'immiscer dans la gestion de la société et les conditions dans lesquelles la fondation se prononce notamment sur l'approbation des comptes de la société, la distribution de ses dividendes, l'augmentation ou la réduction de son capital ainsi que sur les décisions susceptibles d'entraîner une modification de ses statuts* »⁵¹.

⁴⁹ Par exemple, Caritas Habitat, créée en 2015 par le Secours catholique et l'association des cités du secours catholique, est également une société en commandite par actions.

⁵⁰ Cf. Conseil d'État, Section de l'intérieur, *Fondation Avril*, 23 juillet 2019, n° 397.890. Le Conseil d'État admet que la détention, par une fondation, du contrôle d'une société ayant une activité industrielle et commerciale n'est pas incompatible avec le principe de spécialité qui régit les fondations reconnues d'utilité publique, même lorsque l'activité de cette société est exercée dans un domaine étranger à la mission d'intérêt général ayant justifié la reconnaissance d'utilité publique. Il convient néanmoins que la fondation exerce ses droits d'actionnaire dans des conditions garantissant qu'elle ne s'immisce pas dans la gestion de la société contrôlée, tout en veillant à préserver la valeur et le rendement des actifs qui lui permettent de financer son activité.

⁵¹ Article 18-3 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, issu de l'article 178 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

Plusieurs décisions prises par la fondation donnent à penser qu'au moins l'une des conditions de licéité de la détention, par une fondation, de parts dans une société commerciale, telles que rappelées en 2019 par le Conseil d'État, n'est pas remplie – l'absence d'immixtion dans la gestion de la société contrôlée. Par ailleurs, des conditions de cession, par la fondation à la SOLIFAP, d'immeubles qui lui ont été légués, suggèrent que la fondation n'encadre pas suffisamment les cessions de son patrimoine à la SOLIFAP.

1 - Une séparation imparfaite de la fondation d'avec sa filiale jusqu'en 2020

La séparation de la fondation d'avec sa filiale SOLIFAP et la société interposée Romainville Gestion, exigée par la loi, est restée imparfaite pendant la période sous revue. La fondation a évité « *que les procès-verbaux des conseils d'administration de la Fondation Abbé Pierre ne fassent état de décisions ou débats trop détaillés concernant la gestion de la SASU et de la SOLIFAP* »⁵². Cependant, nombreux sont, entre 2015 et 2020, les exemples d'actions allant au-delà de la collaboration avec une société foncière, faisant courir à la fondation le risque d'immixtion dans la gestion de la SOLIFAP.

Le président de Romainville Gestion et gérant de la SOLIFAP assistait systématiquement au conseil d'administration et au bureau de la Fondation Abbé Pierre. Il participait aux débats⁵³ arguant en 2017 en conseil de surveillance de Romainville Gestion – constitué quasi exclusivement d'administrateurs et salariés de la Fondation Abbé Pierre – « *qu'il lui semble indispensable que le président de la SOLIFAP, surtout si son propre successeur n'était pas issu du CA de la FAP, soit associé étroitement à la gouvernance de la FAP afin que les deux institutions soient toujours parfaitement en phase* »⁵⁴. Il n'a été mis fin à cette présence qu'à compter de 2020⁵⁵, non sans maintenir le principe d'une information du conseil d'administration de la fondation « *lorsque les sujets peuvent concerner SOLIFAP* » alors que les représentants de la Fondation Abbé Pierre au conseil de surveillance ou au conseil d'administration de l'une et l'autre société pouvaient informer les administrateurs de la fondation des événements concernant sa filiale.

La confusion a d'ailleurs pu conduire les dirigeants de la filiale à qualifier parfois la Fondation Abbé Pierre d'« *associée commanditée* »⁵⁶. Dès l'origine, certaines décisions montrent la participation directe de la fondation dans la gestion de sa filiale.

En premier lieu, la fondation est intervenue directement dans la promotion de l'appel public à l'épargne par la SOLIFAP en 2017⁵⁷.

⁵² Note du 22 décembre 2016 du conseil juridique « *Analyse des risques liés à la transformation de SOLIFAP en SCA* ».

⁵³ Même lorsque ceux-ci concernaient sa rémunération.

⁵⁴ Compte rendu de la réunion du 21 juin 2017 du conseil de surveillance de Romainville Gestion.

⁵⁵ Conseil de surveillance de Romainville Gestion du 15 janvier 2020 : « *Le conseil recommande au conseil d'administration de la Fondation de ne pas inviter de manière permanente le président de Romainville Gestion mais de le convier lorsque les sujets peuvent concerner SOLIFAP et au moins une fois par an pour présenter un bilan de l'action de la société.* »

⁵⁶ Par exemple dans le compte rendu du conseil de surveillance de la SOLIFAP du 12 juin 2019.

⁵⁷ Un « *groupe de travail FAP/SOLIFAP* » a décidé de créer deux sites dont l'un est « *un site internet dédié à SOLIFAP qui sera en réalité un sous-domaine de la FAP* ». Par ailleurs, la fondation, « *par un courrier signé de son président, [...] a accepté d'adresser un courrier à certains de ses donateurs pour les inviter à souscrire des parts de la SOLIFAP. Ce courrier a été envoyé à une liste de 1 000 donateurs de la FAP (230 souscripteurs du FCP « agir avec la FAP » + 200 donateurs entre 5 et 10 000 € + 270 donateurs entre 3 et 5 000 € + 300 donateurs entre 2 et 3 000 €). Les équipes de la FAP et de la SOLIFAP ont travaillé ensemble sur le message qui a été adressé* ». Source : *directoire de Romainville Gestion du 13 décembre 2017.*

Ainsi, la fondation a fait bénéficier la SOLIFAP d'une partie de sa base de données, en violation des règles alors en vigueur sur la protection des données personnelles, puisque cette utilisation des données personnelles des donateurs était étrangère à la finalité pour laquelle elles avaient été collectées⁵⁸. En réalité, ni la fondation ni la société interposée n'ont alors pris la mesure de la nécessité de séparer leurs intérêts respectifs : le président de la société estimait que « *la FAP est beaucoup plus légitime que la SOLIFAP pour proposer aux particuliers d'apporter une contribution financière au combat contre le mal-logement, fût-ce par la souscription d'actions de la SOLIFAP* »⁵⁹.

En second lieu, la SOLIFAP a accompli des missions d'accompagnement et de conseil, qui figurent au demeurant dans ses statuts⁶⁰. À cet égard, la SOLIFAP a créé un fonds d'intervention conseil (FIC), auquel la fondation a apporté un financement pour cinq ans, cette dernière considérant pouvoir agir en qualité « *d'associé de référence de la SOLIFAP* »⁶¹. Cette contribution a été prorogée en décembre 2019 pour le même montant de 50 000 € par an⁶². En outre la fondation est directement intervenue dans l'orientation opérationnelle des actions de ce fonds, considérant que « *le FIC est bien un outil commun à la FAP et à la SOLIFAP* »⁶³.

Enfin, cette interpénétration s'est étendue aux instances de la filiale : le conseil de surveillance de Romainville Gestion d'avril 2019 évoque les « *nouvelles modalités de travail en commun sur les différents leviers de SOLIFAP* », parmi lesquelles « *une instruction plus collégiale des dossiers fonciers et financiers* ». Ainsi, depuis 2019, un « *comité de coordination* » composé de représentants, d'une part, de la Fondation Abbé Pierre et, d'autre part, de la SOLIFAP intervient auprès du comité consultatif des engagements⁶⁴ de la SOLIFAP pour permettre à cette dernière « *de bénéficier de l'expertise des équipes de la fondation* ».

Cette situation, en particulier l'intervention directe dans les actions, au-delà de ce que prévoit le statut d'associé commanditaire, conduit à s'interroger sur la pertinence de la construction choisie en 2017, celle d'une société en commandite par actions gérée par une société interposée.

⁵⁸ Article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de l'article 193 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 : « *Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes : [...] 2° elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités [...]* ».

⁵⁹ Directoire de Romainville Gestion du 13 décembre 2017.

⁶⁰ L'article 2 des statuts révisés de la SOLIFAP du 17 mai 2017 dispose notamment que « *la société réalisera son objet en déployant notamment les moyens suivants : [...] l'accompagnement et le conseil en matière d'organisation et de stratégie des opérateurs du secteur du mal logement* ».

⁶¹ La fondation estimait pouvoir renforcer des « *coopérations* », notamment « *par l'apport d'une contribution au Fonds d'Intervention Conseil de 50 000 € en 2017 et 2018* ». Au-delà de cet apport financier, la FAP s'est également engagée à animer les instances de gestion du Fonds aux côtés de la SOLIFAP, « *ce qui renforce la crédibilité du Fonds auprès de ses contributeurs [...] et de ses utilisateurs* ». Source : conseil de surveillance de Romainville Gestion du 6 septembre 2017.

⁶² Conseil de surveillance de la SOLIFAP du 11 décembre 2019 : « *Convention FAP-SOLIFAP pour le financement par la FAP du Fonds d'Intervention Conseil* ».

⁶³ Conseil de surveillance de Romainville Gestion du 22 novembre 2017.

⁶⁴ « *L'opportunité d'instruire la demande d'une association, qui faisait jusqu'alors l'objet d'un avis du comité consultatif des engagements, est désormais présentée pour avis au comité de coordination FAP/SOLIFAP.* »

2 - L'insuffisante attention prêtée à l'encadrement des cessions à la SOLIFAP

Pendant la période sous revue, la fondation a procédé à des abandons de créance au bénéfice de sa filiale et à la vente, avec une décote significative, de biens qui lui avaient été légués.

En premier lieu, entre 2017 et 2019, les graves difficultés rencontrées par la SCIC Habitats Solidaires l'ont contrainte à demander des efforts importants à ses créanciers, parmi lesquels la Fondation Abbé Pierre et le Secours catholique, dans le cadre d'un plan de sauvetage élaboré avec l'appui de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le plan de restructuration financière comportait une recapitalisation de la société ainsi que l'abandon de certaines créances ou leur étalement dans le temps⁶⁵.

La solution finalement retenue a consisté en une cession de créance à titre gratuit par la Fondation Abbé Pierre vis-à-vis de la SCIC Habitats Solidaires, d'une valeur de 145 872 €, au profit de la SOLIFAP en vue d'une prise de participation au capital d'Habitats Solidaires, l'intérêt allégué pour la SOLIFAP étant⁶⁶ de « *contribuer à l'émergence d'un acteur d'intérêt général autour de l'habitat participatif en partenariat avec Habitat et Humanisme (EHD)* ». Cette opération a conduit à une perte de valeur des actifs de la fondation que plusieurs membres du conseil d'administration n'ont pas manqué de relever⁶⁷.

En second lieu, la SOLIFAP participe aux décisions de gestion immobilière de la fondation, particulièrement concernant la destination des biens légués à la Fondation Abbé Pierre. La fondation et sa filiale justifient leurs liens opérationnels étroits par leur nécessaire partage d'expertise. Toutefois, la Fondation Abbé Pierre, au cours des entretiens avec la Cour des comptes, a fait part de sa décision de « *ne plus inviter la SOLIFAP au comité inter-directions* ».

La SOLIFAP acquiert des biens à réhabiliter, pouvant mobiliser l'aide de l'État et de collectivités. Il peut s'agir de biens qui ont été légués à la fondation. En général, la SOLIFAP ne se porte pas acquéreur de biens légués à la fondation lorsqu'ils sont en bon état. Ainsi, il est arrivé à cette dernière de céder de tels biens, y compris en zone tendue⁶⁸, ce qui a été justifié, en l'espèce, selon Romainville gestion, au motif de l'absence d'un « *partenaire capable d'assurer la gestion du bien* ».

⁶⁵ Pour la Fondation Abbé Pierre, compte tenu de la participation apportée, soit un apport en haut de bilan de 300 000 € et un prêt de 137 600 €, l'effort demandé était de transformer un tiers de la créance totale, soit 145 000 €, en prêt à court terme, le solde étant abandonné ou transformé en parts sociales de la société reconfigurée (source : procès-verbal du bureau de la fondation du 18 juin 2019).

⁶⁶ Conseil de surveillance de la SOLIFAP du 12 juin 2019.

⁶⁷ Au conseil d'administration du 15 janvier 2019, le trésorier a rappelé que « *les actifs concernés par cette opération appartenaient à la Fondation et non à la SOLIFAP* » ; le délégué général précise qu'« *il s'agit, ici, de l'argent de nos donateurs qui a été au final mal investi et sera en partie perdu* » ; « *le délégué général confirme qu'il lui semble effectivement difficile d'abandonner la totalité de nos créances. Il note qu'il est proposé de transformer 1/3 des sommes récupérées en parts sociales de la SOLIFAP.* »

⁶⁸ Par exemple, le conseil d'administration du 17 mars 2020 a approuvé la mise en vente d'une maison de 80 m² ne nécessitant « *pas de travaux importants et [...] habitable en l'état* » située dans une zone tendue du Morbihan (Damgan) : « *Nous avons proposé le bien à SOLIFAP, mais considérant le bon état général de la maison l'opération projetée ne peut s'équilibrer* ».

Lorsqu'elle se porte acquéreur d'un bien cédé par la fondation, la SOLIFAP établit son offre de prix d'achat à partir du calcul du taux de rendement de l'investissement immobilier, qui prend en compte le coût des travaux⁶⁹. Toutefois, le conseil d'administration de la fondation n'est pas en mesure de contrôler la validité des calculs de cette estimation, pour fonder la décision du conseil d'administration, ce qui place la fondation dans une situation de dépendance.

Pendant la période, la SOLIFAP a bénéficié de décotes dépassant nettement 10 % sur des prix de biens légués à la fondation, suscitant l'interrogation des administrateurs : au conseil d'administration du 14 mars 2016, ces derniers soulignaient que le bien vendu avec une décote de 30 % « *représente un coût pour la fondation* » ; la décote de certains biens vendus en zone tendue avait en outre été calculée par rapport à une estimation ancienne, parfois plusieurs mois avant la mise en vente⁷⁰. Au conseil d'administration du 12 décembre 2016, examinant la cession d'un bien situé à Villefranche-sur-Saône à la SOLIFAP, avec une décote de 25 %, le délégué général de la fondation estimait « *qu'il serait nécessaire de garantir la fondation fiscalement et juridiquement pour ces ventes faites en dessous de l'estimation des Domaines ou du marché* ».

Jusqu'à récemment, la pratique des décotes⁷¹ s'est poursuivie alors que la fondation participe de surcroît, à hauteur de 10 %, au coût des travaux de la réhabilitation des logements par le titulaire du droit réel immobilier.

Le taux de ces décotes diffère sensiblement de celui consenti à la plupart des autres partenaires associatifs de la fondation, proche de 10 %. La fondation avance que, vis-à-vis de partenaires dont le modèle économique est comparable, les décotes consenties sont du même ordre, sans que les données fournies à la Cour ne coïncident avec celles collectées par ailleurs.

⁶⁹ Au conseil d'administration du 24 septembre 2018, un appartement de 7 pièces situé dans le quartier de la gare de Montpellier est estimé en 2015 à 235 000 € par les Domaines, puis en 2017 par une agence entre 210 000 € et 230 000 €. Il est cédé à SOLIFAP pour 180 000 €, soit une décote qui atteint 18 %. Montpellier est en zone tendue. Le montant des travaux avait été évalué à 115 000 €, et les aides de l'ANAH à 56 600 €.

⁷⁰ Au conseil d'administration du 14 mars 2016 :

- un appartement T3 situé à Tassin la Demi-lune en banlieue ouest de Lyon, estimé à près de 135 000 € en novembre 2014, soit près d'un an et demi avant la proposition de vente, et cédé à la SOLIFAP pour 94 500 € ; la décote réelle est bien supérieure à 30 % ;
- un appartement T3 situé à Caluire et Cuire, en zone tendue en banlieue nord de Lyon, dont l'estimation datait d'octobre 2013 (soit deux ans et demi avant la présentation au conseil) à 149 500 €, cédé à la SOLIFAP pour 134 550 €, avec une décote supérieure à 10 %.

⁷¹ Au conseil d'administration du 20 novembre 2018, un bien situé à Aix-en-Provence, estimé à 190 000 €, est cédé à SOLIFAP pour 170 000 €.

Au conseil d'administration du 19 mai 2020, un bien situé à Saint Gaudens, à 65 000 € estimé deux ans auparavant, est cédé à la SOLIFAP pour 40 000 €, soit une décote de plus de 38 %.

Le procès-verbal du conseil d'administration du 19 novembre 2020 fait état de la vente à SOLIFAP d'un bien estimé à 115 000 € au prix de 90 000 €, soit une décote de près de 22 %.

Au conseil d'administration du 22 septembre 2020, un bien situé à Oullins, en zone tendue en région lyonnaise, estimé à 250 000 € en mai 2019, a été cédé à 170 000 €, soit plus de 30 % de décote. L'explication donnée par la fondation, selon laquelle la charge testamentaire dont ce bien était grevé le rendait invendable sur le marché, n'apparaissait pas dans la fiche transmise au conseil d'administration.

Le modèle économique de la SOLIFAP place ainsi la fondation devant un dilemme : celle-ci est conduite à consentir certaines décotes pour permettre à la première de dégager un rendement suffisant pour attirer des co-investisseurs et démultiplier son action, mais elle ne peut pour autant à l'évidence accepter des décotes arbitraires et trop élevées qui la conduiraient à s'appauvrir au bénéfice d'une filiale dont les profits sont partagés. Il importe que des règles encadrent les décotes accordées, en objectivant les critères qui les motivent, en plafonnant leur montant, et en assurant une stricte équivalence avec celles dont bénéficient les autres organismes partenaires comparables dans leur modèle économique.

La Fondation Abbé Pierre s'est montrée prête à réexaminer ces pratiques de gestion immobilière envers sa filiale.

B - La HLM Emmaüs Habitat en voie de redressement

La SA. HLM Emmaüs Habitat a été créée en 1954 par l'Abbé Pierre et agit principalement en Île-de-France. La fondation en est devenue l'actionnaire majoritaire en 2013 (72 % de détention en 2020).

Emmaüs Habitat propose des logements PLAI à des locataires en situation de très grande précarité. La société a connu un retard dans l'entretien de son patrimoine⁷². Le bilan patrimonial en fin d'année 2015 révélait ainsi que seuls 50 % de ses logements sur les près de 14 000 logements affichaient un diagnostic de performance énergétique en classe A, B ou C. En 2018, la SA a été touchée par des mesures gouvernementales : le gel des loyers et des plafonds de convention APL, la réduction de loyer de solidarité (RLS), et la hausse des cotisations CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social). La perte enregistrée dans les comptes a atteint 5,411 M€. Au conseil d'administration de la fondation du 15 mai 2018, les administrateurs ont exprimé l'urgence d'intégrer un groupe solidaire dans les conditions prévues par la loi ELAN⁷³. La SA HLM Emmaüs Habitat a adhéré fin 2018 à « *Habitat réuni* », une société de coordination (SAC) qui regroupe une vingtaine de sociétés rassemblant 140 000 logements, dans laquelle s'exerce une solidarité financière entre les adhérents depuis 2020. De plus, un rééchelonnement de la dette d'Emmaüs Habitat a été consentie par la Caisse des dépôts, dans le cadre de mesures de compensation prises par le gouvernement pour réduire l'impact de la RLS.

Le redressement de l'image d'Emmaüs Habitat après 2018 s'est illustré par neuf projets de renouvellements urbains menés à bien et des résultats positifs d'enquête de satisfaction.

C - Le centre Abbé Pierre d'Esteville, lieu emblématique de la mémoire de l'Abbé Pierre

Parmi les objectifs définis par les statuts de la Fondation Abbé Pierre figure celui de « *préserver la mémoire de l'Abbé Pierre et de son action* ». La mémoire a été intégrée dans le projet stratégique 2018-2022 : « *les orientations du projet stratégique s'inscrivent dans la continuité du combat pour la justice mené sans relâche par l'abbé Pierre [...] il vise à continuer à faire vivre la mémoire de l'abbé Pierre, à relayer les valeurs qu'il a portées et à poursuivre*

⁷² Le compte-rendu du bureau du 21 février 2017 rapportait qu'en Seine-Saint-Denis, les locaux de la SA. Emmaüs Habitat avaient été vandalisés, la population la rendant responsable de l'état des logements dans le quartier.

⁷³ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

les batailles qu'il a menées. Nous devons pour cela nous appuyer davantage sur les lieux et espaces de mémoire existants (Esteville, Archives de Roubaix...) [...] C'est dans cet esprit que le projet stratégique va conduire à renforcer le rôle statutaire du collège des fondateurs du conseil d'administration, via la création d'un « groupe mémoire » chargé du suivi de l'évolution de cet engagement mémoriel ».

L'un des lieux emblématiques de conservation de la mémoire de la fondation et, plus largement, du mouvement Emmaüs, se trouve en Seine-Maritime, à Esteville, dernier lieu de résidence du fondateur. La fondation a acquis en 2012 l'ensemble immobilier de l'association Emmaüs Solidarité, alors en difficulté financière, en contrepartie de l'engagement de préserver « le lieu de mémoire et le lieu de vie », en consentant un bail emphytéotique à l'association Centre Abbé Pierre d'Esteville⁷⁴ (ACAPE). Cette dernière est entièrement composée de membres du mouvement Emmaüs⁷⁵, Emmaüs International y détenant de fait un pouvoir prépondérant.

La contribution financière des membres de cette association est allée croissant : 60 000 € par an pour chacune d'elles jusqu'en 2016, 90 000 € depuis ; elle représente 80 % des ressources. Depuis 2015, la fondation ne cache pas ses réticences à l'égard de la gestion de l'ACAPE, dont les résultats sont structurellement déficitaires.

Malgré l'organisation de grandes ventes destinées à drainer le flux des visiteurs⁷⁶, la fréquentation annuelle du lieu de mémoire est structurellement faible, et ne dépasse jamais 10 000 visiteurs par an⁷⁷.

Les membres du mouvement, associés au sein de l'ACAPE, ont de longue date identifié les difficultés de ce projet, entre lieu de mémoire et considération financière : « *Que fait-ont le jour où l'un des financeurs ne suit plus ? Le déficit s'accroît. Le modèle prévu au départ est dépassé. L'intérêt baisse et la situation géographique n'aide pas [...] Il n'y a pas d'issue, en termes d'autofinancement, dans le modèle tel qu'il est. Soit l'objectif est commercial et le lieu n'est pas approprié, soit le lieu est important pour Emmaüs et il faut lui donner un sens pour que les groupes y viennent (information, recueillement) sans viser l'équilibre financier* »⁷⁸.

Depuis 2018, la fondation a commencé à en tirer les conséquences, en portant le projet de création d'une pension de famille, avec le concours d'Emmaüs Habitat depuis 2021. Ce projet, moins coûteux, évite de renoncer à l'action de mémoire à laquelle l'ensemble du mouvement reste très attaché.

⁷⁴ L'objet statutaire de cette association créée en 2010 est notamment la conservation de la collection de biens ayant appartenu à l'Abbé Pierre et les actions d'éducation concourant à la connaissance de son œuvre.

⁷⁵ Emmaüs International, Emmaüs France, l'association Emmaüs Solidarité (à l'origine Emmaüs Paris), la Fondation Abbé Pierre et deux membres de la famille Grouès.

⁷⁶ À l'assemblée générale de l'ACAPE du 12 mai 2017, le constat est fait d'une stagnation des visites : « *Malgré beaucoup d'efforts, la fréquentation du CAPE ne décolle pas. Que faire de plus ? Techniquement, on ne peut pas faire des grandes ventes tous les mois [...] On peut développer les magasins d'occasion mais pour le moment, les locaux ne sont pas adaptés [...] La visite des magasins ne déclenche pas forcément la visite du lieu de mémoire.* »

⁷⁷ 7 144 visiteurs en 2015, 5 836 en 2016, 8 154 en 2017, 7 376 en 2018, 9 590 en 2019 et 1 327 en 2020.

⁷⁸ PV de l'assemblée générale de l'ACAPE du 12 mai 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Fondation Abbé Pierre agit principalement par le soutien à des associations et organismes bâtisseurs qui contribuent à la réalisation de son objet. La fondation a créé quatre boutiques solidarité dès 1991 (Marseille, Valenciennes, Metz, Saint-Denis de La Réunion) pour l'accueil de jour, et une pension de famille à Woippy en Moselle, qu'elle finance et gère, et qui sont devenus des modèles dans les années 90. En lançant une charte de labellisation et en offrant une aide à l'ingénierie auprès d'associations et d'organismes bâtisseurs agréés pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), la fondation a réussi à dupliquer ces structures et à bâtir un réseau qu'elle anime.

Les programmes de la fondation (« Toits d'abord » pour favoriser la construction de logements à loyer abordable et « SOS Taudis » pour sortir de l'insalubrité) sont élaborés pour bénéficier au mieux de tous les leviers et aides publiques. Le montage financier utilisé par les associations et organismes bâtisseurs pour la construction fait souvent intervenir près de la moitié du financement par prêts bonifiés, subventions et aides publiques des collectivités locales, de l'État et de ses opérateurs. La fondation fidélise près d'un demi-millier d'associations.

La notoriété de la fondation est alimentée par son action d'interpellation, soutenue par le rapport annuel sur le mal-logement qu'elle rend public au cours d'un événement médiatisé. Cette notoriété en fait un acteur reconnu des politiques du logement. Le rapport sur le mal-logement étend son champ d'action au fil du temps aux thématiques de l'insalubrité, de la précarité énergétique et des « mal-logés » et désormais au plan européen.

La Fondation Abbé Pierre a créé en 2014 une société d'investissements solidaires, la SOLIFAP, pour bénéficier d'un effet de levier en associant son action à des co-investisseurs privés. La fondation a investi dans cette société 6 M€ provenant des ressources de la générosité du public. Après la transformation, en 2017, de cette société en société en commandite par actions et la création d'une société interposée comme associée commanditée, toutes les conditions nécessaires à la régularité de la détention d'une société commerciale par une fondation reconnue d'utilité publique n'ont pas été remplies pendant la période. La fondation n'a, en particulier, pas respecté le principe de non-immixtion dans la gestion de la société contrôlée. Par ailleurs, certaines cessions à la SOLIFAP d'immeubles légués à la Fondation Abbé Pierre, réalisées avec décote, soulèvent la question des limites applicables en la matière, qui doivent être définies précisément par la fondation.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. actualiser les statuts de la fondation pour y inclure les nouveaux champs d'intervention ;*
 - 6. veiller à la parfaite séparation de la fondation avec la SOLIFAP, et encadrer les décotes consenties par la Fondation lors de cessions de biens immobiliers à celle-ci.*
-

Annexe

Annexe n° 1 : comptes d'emploi des ressources de la Fondation Abbé Pierre	83
---	----

Annexe n° 1 : comptes d'emploi des ressources de la Fondation Abbé Pierre

 Compte Emplois Ressources Exercice 2015-2016 FONDATION ABBE PIERRE				
EMPLOIS		RESSOURCES		
	Emplois au compte de résultat	Emplois financés par l'AGP	Ressources au compte de résultat	Ressources AGP
		Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		4 126 170
1 MISSIONS SOCIALES	37 767 401	35 247 363	1 - RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	41 075 952 41 075 952
1.1 Actions réalisées en France	35 028 497	32 508 458	1.1. Dons et legs collectés	37 897 987 37 897 987
<i>Actions réalisées directement</i>	14 818 697	13 798 658	- Dons manuels non affectés	28 341 057 28 341 057
<i>Versement à d'autres organismes</i>	20 209 800	18 709 800	- Dons manuels affectés	1 439 1 439
1.2 Actions réalisées à l'étranger	2 738 905	2 738 905	- Legs et autres libéralités non affectés	9 456 868 9 456 868
<i>Actions réalisées directement</i>	392 658	392 658	- Legs et autres libéralités affectés	98 622 98 622
<i>Versement à d'autres organismes</i>	2 346 247	2 346 247	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	3 177 965 3 177 965
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	4 160 557	4 082 527	2 - AUTRES FONDS PRIVES	2 038 458
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	4 082 527	4 082 527	3 - SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	561 169
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	78 030		4 - AUTRES PRODUITS	594 555
2.3. Charges liées à la recherche de subvt* et autres concours publics			I - TOTAL DES RES. DE L'EXERCICE INSCRITES AU CPTE DE RESULTAT	44 270 132
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT & AUTRES CHARGES	4 972 867	4 436 648	II - Reprise des provisions	411 535
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	46 900 825		III - Report des ress. affectées non utilisées des exercices antérieurs	309 460
II - Dotations aux provisions	168 461		I V- Variations des fonds dédiés	309 460
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées			V- Insuffisance de ressources de l'exercice	2 078 157
IV - Exédent de ressources de l'exercice	0		VI - TOTAL GENERAL	47 069 285 41 385 412
V - TOTAL GENERAL DES EMPLOIS	47 069 285			
V - Acquisitions des immo. brutes de l'exercice financées par les ressources AGP		1 197 014		
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immo financées à compter de la première application du règlement par les		277 014		
VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		44 686 538	VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP	44 686 538
			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice	825 044



Compte Emplois Ressources Exercice 2016-2017 FONDATION ABBÉ PIERRE

EMPLOIS			RESSOURCES		
	Emplois au compte de résultat	Emplois financés par l'AGP		Ressources au compte de résultat	Ressources AGP
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		
			825 044		
1 MISSIONS SOCIALES	38 106 932	35 234 176	1 – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC	43 332 793	43 332 793
1.1 Actions réalisées en France	35 808 491	32 935 735	1.1. Dons et legs collectés	41 090 099	41 090 099
Actions réalisées directement	15 181 898	14 429 722	- Dons manuels non affectés	29 135 149	29 135 149
Versement à d'autres organismes	20 626 592	18 506 013	- Dons manuels affectés		0
1.2 Actions réalisées à l'étranger	2 298 441	2 298 441	- Legs et autres libéralités non affectés	10 880 955	10 880 955
Actions réalisées directement	316 279	316 279	- Legs et autres libéralités affectés	1 073 995	1 073 995
Versement à d'autres organismes	1 982 162	1 982 162	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	2 242 694	2 242 694
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	4 865 528	4 772 548	2 – AUTRES FONDS PRIVÉS	2 686 714	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	4 772 548	4 772 548	3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	803 506	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	92 979		4 – AUTRES PRODUITS	1 396 097	
2.3. Charges liées à la recherche de subvt° et autres concours publics			I – TOTAL DES RES. DE L'EXERCICE INSCRITES AU C/PTE DE RESULTAT	48 219 110	
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT & AUTRES CHARGES	4 376 411	3 005 455	II - Reprise des provisions		
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	47 348 870		III – Report des ress. affectées non utilisées des exercices antérieurs	141 091	
II - Dotations aux provisions	16 979		I V- Variations des fonds dédiés collectés auprès du public		82 039
III – Engagements à réaliser sur ressources affectées	760 833		V- Insuffisance de ressources de l'exercice	0	
IV – Exédent de ressources de l'exercice	233 519		VI – TOTAL GENERAL	48 360 201	43 414 831
V – TOTAL GENERAL DES EMPLOIS	48 360 201				
V – Acquisitions des immo. Brutes de l'exercice financées par les ressources AGP		413 574			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immo financées à compter de la première application du règlement par les ressources AGP		412 114			
VII – TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		43 013 640	VII – TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		43 013 640
			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		1 226 236
			Bénévolat, dons en nature et mécénat de compétences		308 637



Compte Emplois Ressources Exercice 2017-2018 FONDATION ABBÉ PIERRE

EMPLOIS		RESSOURCES			
	Emplois au compte de résultat	Emplois financés par l'AGP		Ressources au compte de résultat	Ressources AGP
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début	1 226 236	
1 MISSIONS SOCIALES			1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		
	36 479 048	32 805 045		42 244 334	42 244 334
1.1 Actions réalisées en France			1.1. Dons et legs collectés		
	33 982 011	30 413 990		40 846 796	40 846 796
Actions réalisées directement	14 357 290	12 789 269	- Dons manuels non affectés	27 018 087	27 018 087
Versement à d'autres organismes	19 624 721	17 624 721	- Dons manuels affectés		0
1.2 Actions réalisées à l'étranger			- Legs et autres libéralités non affectés		
	2 497 037	2 391 055		13 158 705	13 158 705
Actions réalisées directement	323 516	288 213	- Legs et autres libéralités affectés	670 003	670 003
Versement à d'autres organismes	2 173 520	2 102 843			
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS			1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public		
	4 322 544	4 211 302		1 397 538	1 397 538
2.1. Frais d'appel à la générosité du public			2 - AUTRES FONDS PRIVÉS		
	4 211 302	4 211 302		2 970 905	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			3 - SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS		
	111 241			1 095 443	
2.3. Charges liées à la recherche de subvt^e et autres concours publics			4 - AUTRES PRODUITS		
				543 870	
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT & AUTRES CHARGES			I - TOTAL DES RES. DE L'EXERCICE INSCRITES AU CPTE DE RESULTAT		
	4 457 131	3 853 381		46 854 552	
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT			II - Reprise des provisions		
	45 258 722			108 028	
II - Dotations aux provisions			III - Report des ress. affectées non utilisées des exercices antérieurs		
				567 231	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées			I V- Variations des fonds dédiés collectés auprès du public		
	834 228				-266 997
IV - Exédent de ressources de l'exercice			V- Insuffisance de ressources de l'exercice		
	1 436 861			0	
V - TOTAL GENERAL DES EMPLOIS			VI -TOTAL GENERAL		
	47 529 811			47 529 811	41 977 337
V - Acquisitions des immo. Brutes de l'exercice financées par les ressources AGP					
		70 511			
VI -Neutralisation des dotations aux amortissements des immo financées à compter de la première application du règlement par les ressources AGP					
		411 859			
VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP			VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		
		40 528 379		40 528 379	
			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		
			2 675 194		
			Bénévolat, dons en nature et mécénat de compétences		
			154 071		



Compte Emplois Ressources Exercice 2018-2019 FONDATION ABBÉ PIERRE

EMPLOIS		RESSOURCES			
	Emplois au compte de résultat	Emplois financés par l'AGP	Ressources au compte de résultat	Ressources AGP	
				Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice	2 675 194
1 MISSIONS SOCIALES		38 215 817	34 816 628	1 – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	
1.1 Actions réalisées en France	35 369 212	32 086 522	40 212 418	40 212 418	
Actions réalisées directement	15 961 007	14 678 317	27 687 950	27 687 950	
Versement à d'autres organismes	19 408 205	17 408 205	0	0	
1.2 Actions réalisées à l'étranger	2 846 604	2 730 105	11 938 322	11 938 322	
Actions réalisées directement	454 705	417 895	586 147	586 147	
Versement à d'autres organismes	2 391 899	2 312 211			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS		4 142 828	4 062 762	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	4 062 762	4 062 762	3 475 978	3 475 978	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	80 066	0	2 809 909	2 809 909	
2.3. Charges liées à la recherche de subvt ^e et autres concours publics			823 160	823 160	
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT & AUTRES CHARGES		4 739 394	4 134 045	4 – AUTRES PRODUITS	
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT		47 098 039	I - TOTAL DES RES. DE L'EXERCICE INSCRITES AU CPTÉ DE RESULTAT		
			47 883 707		
II - Dotations aux provisions	332 114		430 299		
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	383 686		1 159 818		
IV - Exédent de ressources de l'exercice	1 659 985		776 132		
V – TOTAL GENERAL DES EMPLOIS		49 473 824	VI –TOTAL GENERAL		
			49 473 824	44 464 529	
V - Acquisitions des immo. brutes de l'exercice financées par les ressources AGP		104 937			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immo financées à compter de la première application du règlement par les ressources AGP		389 825			
VII – TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		42 728 547	VII – TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		
			42 728 547		
				Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice	4 411 175
				Bénévolat, dons en nature et mécénat de compétences	156 525



Compte Emplois Ressources Exercice 2019-2020 FONDATION ABBÉ PIERRE

EMPLOIS			RESSOURCES		
	Emplois au compte de résultat	Emplois financés par l'AGP		Ressources au compte de résultat	Ressources AGP
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		
			4 411 175		
1 - MISSIONS SOCIALES			1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		
	40 174 984	36 711 450		52 458 320	52 458 320
1.1 Actions réalisées en France			1.1. Dons et legs collectés		
	37 221 035	33 820 693		50 675 134	50 675 134
Actions réalisées directement	13 336 894	12 554 481	- Dons manuels non affectés	33 538 558	33 538 558
Versement à d'autres organismes	23 884 140	21 266 212	- Dons manuels affectés (COVID)	5 191 154	5 191 154
1.2 Actions réalisées à l'étranger			- Legs et autres libéralités non affectés		
	2 953 949	2 890 757		9 577 315	9 577 315
Actions réalisées directement	475 872	475 872	- Legs et autres libéralités affectés	2 368 107	2 368 107
Versement à d'autres organismes	2 478 077	2 414 885	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public		
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS			2 - AUTRES FONDS PRIVÉS		
	4 691 327	4 179 426		3 472 873	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public			- dont mécénat affecté (COVID)		
	4 577 172	4 179 426		942 819	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			3 - SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS		
	114 155			710 225	
2.3. Charges liées à la recherche de subvt° et autres concours publics			4 - AUTRES PRODUITS		
				758 915	
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT & AUTRES CHARGES			I - TOTAL DES RES. DE L'EXERCICE INSCRITES AU CPTÉ DE RESULTAT		
	4 924 904	4 490 025		57 400 333	
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT			II - Reprise des provisions		
	49 791 215			225 612	
II - Dotations aux provisions			III - Report des ress. affectées non utilisées des exercices antérieurs		
	138 565			343 913	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées			I V - Variations des fonds dédiés collectés auprès du public		
	2 822 668			-2 067 057	
IV - Exédent de ressources de l'exercice			V - Insuffisance de ressources de l'exercice		
	5 217 410			0	
V - TOTAL GENERAL DES EMPLOIS			VI - TOTAL GENERAL		
	57 969 858			57 969 858	50 391 264
V - Acquisitions des immo. brutes de l'exercice financées par les ressources AGP			VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP		
		47 544		45 069 101	45 069 101
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immo financées à compter de la première application du règlement par les ressources AGP			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		
		359 343		9 733 337	
VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES AGP			Bénévolat, dons en nature et mécénat de compétences		
		45 069 101			

Réponse de l'organisme concerné

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

C'est avec beaucoup d'intérêt et d'attention que j'ai lu le rapport de la Cour des Comptes portant sur les dépenses engagées par la Fondation Abbé Pierre au cours des exercices 2015-2016 à 2019-2020. La venue de la Cour constitue un événement important pour nous, sachant que nous sommes fiers de l'action que nous menons, grâce aux donateurs, pour soutenir les personnes en détresse ; sachant aussi que nous accordons beaucoup d'importance aux regards qui sont portés sur nos actions, que ce soit de la part des donateurs, des institutions publiques ou des organismes de contrôle.

Tout d'abord permettez-moi de remercier les conseillères maîtres ainsi que les diverses personnes de la Cour impliquées dans la production de ce rapport, lequel identifie bien les principaux enjeux pour la Fondation Abbé Pierre dans ses missions d'aide aux personnes mal-logées.

Le rapport pointe le fait que la Fondation Abbé Pierre assure bien sa mission sociale de protection des mal-logés. En très proche collaborateur de l'Abbé Pierre que je fus, je peux vous dire que cela est au cœur de mon engagement et de celui de toute la Fondation. Devant l'étendue des problèmes que nous rencontrons, devant les souffrances de ceux qui frappent à notre porte et par notre attachement à notre fondateur, notre priorité a toujours consisté à assurer au mieux notre mission d'aide aux personnes mal-logées, avec nos équipes salariées et bénévoles et avec l'ensemble des acteurs associatifs que nous soutenons financièrement pour mener au mieux cette mission.

Accompagner, loger, accueillir, protéger les personnes mal-logées grâce au soutien déterminant de nos donateurs sont les préoccupations permanentes des équipes de la Fondation, qu'elles soient sur le terrain aux côtés des personnes en souffrance et des associations que nous finançons, ou qu'elles assurent son bon fonctionnement au quotidien.

Par ailleurs, et nous aurons l'occasion d'y revenir plus en détail, nous faisons nôtre la recommandation du rapport visant à continuer à étayer nos fonctions support et notre protection. Cela sachant qu'au regard des personnes qui attendent de nous une action résolue, qu'ils soient confrontés au mal-logement ou donateurs, il nous faut toujours trouver le bon équilibre. Le bon équilibre entre notre préoccupation constante d'aider ceux qui font face à la misère, et la nécessité de continuer à nous outiller pour sécuriser la Fondation et assurer son développement dans la durée dans de bonnes conditions.

Dans la durée, car chaque jour qui passe nous donne à voir l'ampleur de la tâche sur le front de la lutte contre le mal-logement. Et c'est là où, l'un des autres points centraux du rapport de la Cour, lorsqu'elle fait référence au plaidoyer, est pour nous essentiel. Nous le mesurons chaque année dans nos rapports nationaux ou régionaux sur le mal-logement, les politiques publiques du logement à destination des plus démunis témoignent d'importantes carences. Si l'aide directe aux plus pauvres qu'apporte notre Fondation est essentielle, nous savons que face à l'ampleur de la tâche, un des leviers efficaces dont l'Abbé Pierre a doté sa fondation, c'est le plaidoyer visant à faire avancer les politiques sociales du logement. Un plaidoyer qui se doit d'être juste et respectueux de l'action menée par les institutions et les collectivités territoriales, mais un plaidoyer qui regarde aussi la vérité en face et pointe les limites de l'action publique comme les souffrances souvent invisibles des personnes les plus fragiles.

Nous avons la certitude que notre mission de plaider, via notamment la production de nos rapports sur le mal-logement qui font aujourd'hui référence auprès de la population, des élus, des journalistes, constitue sur le long terme un important levier pour faire avancer les politiques sociales du logement et la situation des personnes mal-logées. Le décryptage, les analyses, les évaluations et les propositions formulées par la Fondation autour de la production de logements sociaux, les aides personnalisées au logement, la politique du logement d'abord, le droit au logement opposable, la lutte contre l'habitat indigne, la prévention des expulsions locatives, l'action menée par les acteurs associatifs... sont utiles à l'ensemble de la société. Cet investissement essentiel s'inscrit par ailleurs dans la droite ligne de notre fondateur et de nos statuts. Je suis convaincu que nos donateurs partagent avec nous cette conviction.

Nous nous réjouissons par ailleurs que la Cour indique dans la partie consacrée à « l'avis de conformité » qu'à « l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, et en application de l'article R. 143-11 du même code, la Cour des comptes constate que les dépenses engagées par la Fondation Abbé Pierre, au cours des exercices 2015-2016 à 2019-2020, sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, et aux objectifs poursuivis par la fondation, d'autre part ».

Cette reconnaissance par la Cour est pour nous une satisfaction tant nous nous attachons chaque jour à mener au mieux nos missions, en transparence vis-à-vis de nos donateurs et des institutions ayant la charge de nous contrôler, dans le respect de nos statuts et des engagements que nous prenons devant ceux qui nous soutiennent.

La cour assortit cet avis de conformité de deux réserves qui font toutes deux références à des sujets qui nous lient au mouvement Emmaüs et que nous avons d'ores et déjà fait évoluer ou envisageons de faire évoluer prochainement.

À plusieurs reprises, le rapport pointe l'adhésion de la Fondation aux organisations Emmaüs International, Emmaüs Europe et Emmaüs France. Je veux d'abord dire que cette adhésion est de cœur et qu'elle se situe dans la droite ligne de notre fondateur commun. Le combat du mouvement Emmaüs par la participation des plus pauvres au destin du mouvement, aux actions qu'il mène et qui fait d'eux des acteurs de la lutte contre la pauvreté prenant leur vie en main, est un chemin d'espoir pour toute la société.

Cet attachement et les objectifs de lutte contre le mal-logement qui caractérisent la Fondation Abbé Pierre, nous donnent notamment la responsabilité de faire en sorte que les compagnons d'Emmaüs soient logés dans de bonnes conditions. C'est la raison de notre implication dans divers programmes d'amélioration de l'habitat des compagnons depuis plusieurs années. La Cour pointe à ce sujet, dans son avis de conformité, l'existence de certains legs à libellé testamentaire imprécis (qui pourraient être interprétés soient en faveur de la Fondation Abbé Pierre soit en faveur d'Emmaüs France) que nous avons décidé, dans un accord formalisé avec Emmaüs France, de consacrer à l'amélioration de l'habitat des compagnons de façon à fluidifier le processus d'attribution. Nous souhaitons ici vous indiquer que nous faisons nôtre la recommandation de la Cour ; et cela de manière à sécuriser encore davantage notre organisation en recourant autant que nécessaire à l'interprétation judiciaire de ces legs à libellé imprécis et je m'y engage personnellement.

La Cour pointe par ailleurs dans son avis de conformité, la nécessité de faire évoluer l'information et la présentation de la convention qui nous lie avec Emmaüs Solidarité (structure du mouvement Emmaüs agissant auprès des personnes sans domicile) dans le cadre d'une partie commune d'appel public à la générosité. L'intention de la Fondation lorsqu'elle a établi

cette convention n'était pas de s'inscrire dans une logique de « mandat » mais bien de limiter les risques de confusion entre donateurs de l'une ou l'autre des deux structures qui agissent dans des champs d'intervention très proches et sont issues du même fondateur, l'Abbé Pierre.

Et donc de s'inscrire dans un souci de transparence vis-à-vis des donateurs. Toutefois, nous tenons à vous informer que nous avons prévu de revoir le cadre qui nous lie avec Emmaüs Solidarité. Nous nous appuyerons donc sur les recommandations de la Cour (et notamment la recommandation numéro 3) pour redéfinir le cadre juridique et fiscal et les conséquences qui en découleront en matière d'appel à dons et de déclarations préalables ainsi que de contributions financières aux actions menées par Emmaüs Solidarité.

De façon plus transversale, la Cour souligne dans divers passages du rapport la nécessité pour la Fondation de se « protéger » davantage (ce qui recoupe la recommandation numéro 1). Et si nous nous félicitons que la Cour ait bien saisi le fonctionnement général de la Fondation et les étapes de son développement depuis 2015, comme les chantiers qui ont d'ores et déjà été menés dans ce domaine ou sont en cours de déploiement, il nous paraît important de revenir sur quelques points essentiels. Je pense notamment à la question du nécessaire équilibre entre dépenses de fonctionnement d'une part et volonté de maintenir un ratio ajusté de dépenses orientées vers nos réponses sociales, qui constituent le cœur de l'action de la Fondation Abbé Pierre, d'autre part.

Nous faisons notamment ici référence à « la cartographie des risques et la gestion des risques et conflits », sujets bien identifiés par la Fondation. À ces propos, nous vous informons que nous sommes actuellement en cours de recrutement d'un « Responsable Contrôle interne » qui aura notamment en charge l'élaboration de la cartographie des risques de la Fondation ; la production d'un plan d'action de réduction des risques ; le suivi des déclarations de prévention des conflits d'intérêts...

Nous vous informons également que la procédure « prévention des risques de conflits d'intérêt » a été validée par le Conseil d'Administration de la Fondation Abbé Pierre en mai 2022 (dans l'esprit de la mise en œuvre de la recommandation numéro 2 du rapport de la Cour) et que la Fondation participe au groupe de travail du Don en confiance qui formalisera d'ici fin 2022 des préconisations intégrées à son référentiel.

Il nous semble toutefois important de souligner que nous avons été en mesure d'avancer sur ces chantiers qu'après en avoir lancé de nombreux autres, tous autant urgents les uns que les autres : mise en conformité RGPD, sécurisation des systèmes informatiques, production de chartes informatiques, formation à l'analyse financière des collaborateurs, mise en place d'une charte de communication externe, chantiers liés à la réforme comptable... Autant de chantiers qui nécessitent tous de forts investissements de la direction de la Fondation et/ou de nouveaux recrutements...

Et cela, tout en supportant de fortes contraintes : nécessité de maîtriser la masse salariale (point sur lequel la Cour nous invite d'ailleurs à continuer à veiller) et les dépenses de fonctionnement à une période où notre collecte tendait à baisser ou se stabiliser, sans parler de la crise Covid qui nous a très fortement mobilisé pour répondre en urgence aux besoins des personnes en grande difficulté.

Ce que nous cherchons à indiquer ici, est que nous avons depuis longtemps conscience de ces nécessités et que nous y travaillons activement mais que, compte tenu de la taille de la structure et de ces diverses contraintes et obligations, nous avons été tenus de séquencer ces chantiers dans le temps.

C'est le cas par exemple de la mise en conformité RGPD que nous avons bien identifiée et sur laquelle nous avons beaucoup avancé, d'abord avec un mécénat de compétence et l'embauche en CDD puis en CDI d'un Responsable protection des données. Ce Responsable revoit également l'ensemble des contrats en cours ou nouveau à la Fondation et réalise une contrathèque ce qui là aussi, en matière de prévention des risques, est essentiel.

C'est le cas aussi « de la politique des placements » que nous avons identifiée comme chantier prioritaire et que nous avons mis en œuvre progressivement, suite à l'adoption d'un plan d'action par le Bureau du 20 octobre 2020. Cela s'est traduit par la sélection d'un cabinet de gestion de patrimoine (suite à un appel d'offres) et à la définition d'objectifs de placements visant à bénéficier d'une rentabilité intéressante tout en protégeant l'épargne de la Fondation et en lui donnant du sens (épargne utile et éthique). Cette stratégie (approuvée par le Conseil d'Administration du 21 septembre 2021) s'est concrétisée en décembre 2021 par des placements complémentaires de disponibilités en comptes titres obligataires.

En ce qui concerne la recommandation numéro 6 du rapport et notamment les liens qui nous unissent à Solifap, il nous paraît important de formuler plusieurs commentaires.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'une partie importante de l'action de la Fondation Abbé Pierre passe par le soutien aux associations pour apporter des réponses concrètes aux personnes mal-logées. Je veux ici dire combien ce tissu associatif, militant engagé et responsable est fondamental pour l'accompagnement, l'insertion et le logement des personnes les plus en difficulté. Mais nous le constatons, ces associations se trouvent de plus en plus souvent en difficulté en raison de baisses de subventions, de fragilités de trésorerie ou de gouvernance, de reports de missions qui étaient auparavant exercées par la puissance publique ou encore du fait de la massification des précarités et des difficultés de logement. En matière de production de logements très sociaux, le secteur de la Maitrise d'Ouvrage d'Insertion que nous soutenons depuis de nombreuses années rencontre lui aussi d'importantes difficultés pour mener ses missions en raison de la hausse des coûts du foncier et de production et d'un soutien insuffisant de la puissance publique.

Ces différents facteurs ont conduit à la création de Solifap dans le souci d'apporter un soutien aux associations pour construire ou acquérir des logements sociaux, mais aussi d'aider les associations via des outils financiers (prêts de haut de bilan, prêts participatifs, garanties de prêts) ou en termes d'accompagnement. Ce sont ces 3 volets foncier, financier et accompagnement qui font de la Solifap une structure complémentaire à l'action de la Fondation Abbé Pierre et différente des autres foncières. Cette santé financière des associations avec lesquelles nous travaillons est indispensable car ces associations jouent un rôle essentiel et sont en quelques sortes les « bras armés » de l'action de la Fondation. La Solifap a donc été créée pour exercer un effet levier en complément des dispositifs publics et des actions menées par la Fondation.

Concernant « la parfaite séparation de la Fondation avec la Solifap » pointée par la Cour, il nous semble important de préciser que ces liens opérationnels portent sur des sujets qui nécessitent un partage d'expertise réciproque et la mobilisation des outils propres à chaque entité afin que chacun reste dans sa compétence et son projet, en gardant toute latitude d'action. Pour autant, suite aux remarques formulées par la Cour, la Fondation a décidé de ne plus inviter Solifap au Comité interdirections. Concernant « l'encadrement des décotes consenties par la Fondation lors de cessions de biens immobiliers à celle-ci » souligné par la Cour dans sa recommandation numéro 6, rappelons que les décotes qui ont été octroyées à Solifap, ne l'ont été que pour permettre de rendre possible l'équilibre du montage financier et ainsi la

création de logements très sociaux à destination de personnes défavorisées qui est l'une des missions importantes de la Fondation. En l'absence de ces décotes, les opérations concernées n'auraient pas vu le jour. Rappelons également que les décotes des biens vendus à Solifap sont en moyenne inférieures à celles relatives aux biens vendus directement à des opérateurs associatifs en Maitrise d'Ouvrage d'Insertion. Pour autant, je tiens ici à vous indiquer que la Fondation s'engage à mettre en application la recommandation formulée par la Cour à ce sujet.

En ce qui concerne la recommandation numéro 3 de la Cour relative au calcul du ratio des missions sociales, nous souhaitons apporter les précisions suivantes. Le ratio des missions sociales est un indicateur financier calculé à partir des données du Compte annuel d'Emploi des Ressources (CER). Cet État financier décompose les emplois (dépenses) de l'exercice selon trois catégories d'actions (missions sociales, recherche de fonds et fonctionnement), décompose les ressources selon leur origine, et indique pour chacune des catégories d'emploi, la part de celle-ci financée par la générosité publique.

Si la construction du CER est encadrée par la loi, qui définit des règles précises de construction, la réglementation n'édicte aucune règle ni définition des indicateurs ou ratios qui peuvent en découler. La Fondation a privilégié une communication basée sur un ratio des missions sociales qu'elle définit comme étant le poids des actions sociales qu'elle réalise sur l'ensemble de ses emplois. Ce qui contribue à valoriser la diversité des acteurs qui la soutiennent financièrement (donateurs, entreprises et autres personnes morales, services publics).

Pour faciliter l'interprétation de ce ratio et dans un souci de transparence, la Fondation a par ailleurs toujours intégré à sa communication financière destinée au grand public, un état simplifié du Compte d'emploi des ressources. Pour autant et pour davantage encore de clarté nous allons enrichir notre communication en y intégrant un nouveau ratio tel que défini par la Cour.

Enfin, en ce qui concerne la recommandation numéro 5, je tiens à vous indiquer que le jour où la Fondation (après consultation du Commissaire du Gouvernement qui siège à son Conseil d'Administration et du ministère de l'Intérieur) pourrait être amenée à actualiser ses statuts, nous examinerons attentivement les commentaires formulés par la Cour à ce propos.

Pour conclure, je tiens, Monsieur le Président, à vous remercier une nouvelle fois pour le travail réalisé par la Cour des comptes. Je tiens aussi à vous témoigner de ma volonté sans faille de tout mettre en œuvre pour aider, comme le faisait notre fondateur, autant que nous le pouvons, les personnes les plus exclues. Et de le faire en respectant, comme nous l'avons toujours fait, le plus précautionneusement possible la confiance des donateurs de la Fondation.