



Inspection générale
des affaires sociales

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

**ANNEXES AU
RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Docteur Pierre ABALLEA
Nicolas KANHONOU

Didier NOURY
Frédérique SIMON-DELAVELLE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Avril 2014 -

RM2013-160P

SOMMAIRE

ANNEXE N°1 PROJETS	5
ANNEXE 2 CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DE LA FONDATION RAOUL FOLLEREAU	39
ANNEXE 3 SUR LE RESEAU DES COMITES DEPARTEMENTAUX EN FRANCE.....	57
ANNEXE 4 L'ELABORATION DU COMPTE COMBINE D'EMPLOI DES RESSOURCES.....	73
ANNEXE N°5 : LA NON-LUCRATIVITE.....	87
REPOSE DE L'ORGANISME AUX ANNEXES DU RAPPORT DEFINITIF.....	89

ANNEXE N°1 PROJETS

ANNEXE N°1 PROJETS	3
1 PRESENTATION GENERALE DES MISSIONS SOCIALES DE LA FONDATION.....	6
2 PROJETS LEPRE ET SANTE	8
2.1 Orientations et objectifs de la Fondation	8
2.2 Les progrès considérables dans la lutte contre l'endémie lépreuse	9
2.3 Dispositif d'accompagnement des projets lèpre et santé.....	10
2.3.1 Le service des comités et son réseau des représentants et conseillers locaux	10
2.3.2 La commission scientifique et médicale	12
2.3.3 La fédération internationale des associations contre la lèpre.....	13
2.4 Structure et évolution des programmes et projets de santé.....	15
2.4.1 Présentation générale des projets suivis par le service Lèpre et santé.....	15
2.4.2 Les programmes Lèpre et santé constituent la cause la mieux couverte par les ressources dédiées	17
2.4.3 Focus sur quelques programmes spécifiques	18
2.5 Discussion.....	20
2.5.1 Les projets santé sont conformes à l'objet social et globalement bien suivis.....	20
2.5.2 Les projets Lèpre et Buruli constituent un domaine d'excellence à la Fondation. . .	21
2.5.3 ...qui contraste avec son volet d'appui aux services de santé qui apparaît moins structuré....	21
3 PROJETS DEVELOPPEMENT	26
3.1 Orientation et objectifs des projets.....	26
3.2 Présentation des projets du service de l'Aide au développement	28
3.2.1 Présentation générale.....	28
3.2.2 Le département et l'instruction des projets.....	28
3.2.3 Les principales thématiques	29
3.3 Discussion.....	31
3.3.1 L'activité juxtapose plusieurs composantes sans cohésion d'ensemble.....	31
3.3.2 La mission sociale développement est en grande partie constituée de projets « religieux » qui posent un problème plus fondamental de conformité à l'objet social.	31
4 LE PROGRAMME ENFANCE EN DETRESSE : UN SECOND PILIER DE L'ACTION DE LA FONDATION AUX CONTOURS QUI RESTENT ENCORE A DEFINIR.....	32
4.1 Orientation et objectifs des projets.....	32
4.2 Présentation générale des projets Enfants.....	33
4.3 Discussion.....	34
4.3.1 Une ligne directrice qui reste à définir, un suivi et une évaluation à mettre en place	34
4.3.2 Des risques inhérents à cette mission peu ou pas pris en compte par la Fondation	35
5 LE PROGRAMME « REINSERTION EN MILIEU RURAL » : UNE ACTIVITE FINANCIEREMENT MARGINALE.....	36
5.1 Orientation et objectifs du programme.....	36
5.2 Présentation générale des projets	36
5.3 Discussion.....	38
5.3.1 Les résultats en termes d'insertion sont bons.....	38
5.3.2 Le coût de fonctionnement de cette activité marginale pour la Fondation est élevé au regard des aides versées	38

1 PRESENTATION GENERALE DES MISSIONS SOCIALES DE LA FONDATION

- [1] L'article 1 des statuts de la Fondation définit son but comme étant « *la poursuite de l'œuvre à laquelle Raoul Follereau a consacré sa vie contre la lèpre et toutes les lèpres* ». Si la lutte contre la lèpre est un but précis, la « lutte contre toutes les lèpres » dessine un champ d'action potentiel très large. Cette expression est explicitée dans la communication de la Fondation vis-à-vis des donateurs : il s'agit de lutter contre l'exclusion sociale produite essentiellement par la maladie, l'ignorance et la pauvreté¹.
- [2] L'activité opérationnelle de la Fondation repose sur quatre grandes missions sociales ou causes qui déclinent les buts de la Fondation. La simplification des structures opérationnelles réalisée au début des années 2000, fait reposer le suivi de chacune des missions sociales sur un service propre : le service d'aide aux lépreux et programmes de santé, le service d'aide aux enfants en détresse, le service d'aide à la réinsertion en milieu rural et le service d'aide au développement.
- [3] La cinquième mission sociale « information sur les missions sociales et diffusion du message du fondateur » ne recouvre pas de réalité opérationnelle aussi identifiable : pas de service dédié, pas de projets, pas de procédures opérationnelles développées dans le contrôle interne. La nature même des objectifs poursuivis par le réseau des comités en France entre activité de diffusion du message du fondateur et activité de prospection et collecte est sujette à discussion (*cf. annexe réseaux*). Pour ces raisons, la cinquième mission sociale n'est pas développée plus avant dans cette annexe consacrée aux projets financés par la Fondation et identifiables comme tels.

Tableau 1 : Evolution des montants des 5 missions sociales 2007-2012

en K€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Aide aux lépreux et programmes de santé	6 352	6 075	6 034	5 769	5 672	5 744	- 10 %
%	62,1%	58,2%	57,5%	55,0%	53,1%	54,3%	
Aide aux enfants en détresse	908	1 050	1 237	1 358	1 820	1 773	+ 95%
%	8,9%	10,1%	11,8%	12,9%	17,0%	16,8%	
Aide au développement	1 033	1 087	1 107	1 115	1 166	1 178	+ 14%
%	10,1%	10,4%	10,5%	10,6%	10,9%	11,1%	
Aide à la réinsertion par l'emploi en France	225	250	252	260	281	289	+ 28%
%	2,2%	2,4%	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	
Information sur MS & diffusion message RF	1 695	1 926	1 791	1 881	1 656	1 530	- 10%
%	16,6%	18,4%	17,1%	17,9%	15,5%	14,5%	
Subventions diverses	22	53	81	111	82	62	
Total missions sociales	10 236	10 442	10 502	10 493	10 677	10 576	+ 3,3%

Source : CER combinés et comptes de gestion Traitement IGAS

¹ Par exemple : Journal Lèpre n°399, janvier 2010, éditorial du président du directoire, page 9 : « les autres lèpres, redoutables facteurs d'exclusion sont la pauvreté, l'ignorance, l'insécurité », appel aux dons ISF 2010 : « la Fondation combat la lèpre et toutes les lèpres en soutenant des projets visant à soigner, éduquer, former, réinsérer, pour accompagner les exclus sur le chemin de leur autonomie » ; Journal Raoul Follereau Magazine, n°419, mai 2012, page 3 : « Organisme caritatif privé, reconnue d'utilité publique, la Fondation Raoul Follereau poursuit la voie tracée par son fondateur en luttant contre l'exclusion, qu'elle soit causée par la lèpre, la pauvreté ou l'ignorance. ».

- [4] Stabilisées un peu au-dessus de 10 M€ entre 2007 et 2012, les missions sociales se caractérisent par une érosion des actions de lutte contre la lèpre et des programmes de santé qui ne représentent qu'un peu plus de la moitié de l'activité de la Fondation et baissent de 10% en valeur entre 2006 et 2012.
- [5] Les autres actions de la Fondation connaissent une progression, notamment l'aide aux enfants en détresse dont les financements ont doublé sur cette période et constituent désormais la 2^{ème} activité de la Fondation (17 % des missions sociales). L'aide au développement représente 11 % des emplois alors que la réinsertion en France reste une activité marginale en dépit de sa progression de 30 % sur la période.
- [6] Ayant constitué jusqu'en 2010, la seconde mission de la Fondation, l'information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau occupe entre 14 et 18 % des missions sociales selon les années.
- [7] Les actions de la Fondation sont réalisées pour les ¾ à l'étranger et concernent trois des cinq missions de la Fondation Follereau :
- l'aide au développement est réalisée intégralement à l'étranger ;
 - l'aide aux lépreux et les programmes de santé réalisés à 93 % à l'étranger ; les quelques actions "santé" réalisées en France concernent principalement les projets de recherche ;
 - l'aide aux enfants en détresse (85 % à l'étranger) ; les actions réalisées en France concernent des projets d'appui à des patronages et à des établissements d'enseignement ;
- [8] La Fondation intervient dans 36 pays en 2011 : Afrique sub-saharienne (27 Etats ex colonies françaises-sauf Centrafrique-, belge et portugais ; Soudan, Ouganda et Tanzanie), Asie (Chine, Inde, Vietnam, Cambodge et Philippines), Europe (France, Lituanie, Russie), Amérique (Haïti).
- [9] Les actions purement françaises de la Fondation sont le fait de l'aide à la réinsertion par l'emploi en France et surtout de l'information et de la diffusion du message de Raoul Follereau.

Tableau 2 : Nombre de pays et de projets appuyés par la Fondation en 2011

Mission sociale	Montant	Nombre de pays	Nombre de projets
Lèpre et Santé	5,6 M€	25	210
Enfance et éducation	1,8 M€	21	52
Développement et formation	1,1 M€	18	80
Réinsertion par l'emploi en milieu rural	0,3 M€	1 (France)	41
Total	8,8 M€	36	383

Source : Fondation/ Synthèse donnée Rapport annuel 2011

- [10] L'action de la Fondation recouvre d'abord un rôle de financeur de projets porté par des partenaires. L'essentiel des actions est ainsi « directement » réalisé en France ou à l'étranger. Mais cette réalisation qualifiée de « directe » recouvre largement le versement de subventions à des autorités locales civiles ou à des partenaires religieux.
- [11] Les trois principes d'action figurant dans les rapports annuels sont les suivants :
- *"Privilégier les actions en profondeur, qui assurent des effets curatifs et durables, en s'attaquant aux causes des maux, en acceptant de s'engager dans la durée, en apportant des réponses pérennes, adaptées aux besoins et aux réalités du terrain, et conformes à l'enseignement social de l'Eglise ;*

- « *aider à faire* », appuyer et développer les compétences et les structures locales, si besoin les susciter, sans se substituer à elles : programmes nationaux, en collaboration avec les ministères locaux ; partenaires privés, souvent religieux, choisis pour leur intégrité, leur compétence et leur engagement à long terme
- *rechercher l'efficacité en coordonnant ses actions contre la lèpre avec les deux organisations internationales dont la Fondation est membre fondateur (ILEP, et UIARF) et en inscrivant toutes les actions dans une démarche qualité et un processus d'amélioration continue, selon l'intransigeance prônée par Raoul Follereau.*"

[12] Les dons ne bénéficient donc pas directement aux bénéficiaires mais transitent par des porteurs de projets qui doivent également faire face à des frais généraux (ministères locaux, partenaires privés).

[13] Cette annexe a pour objectif de décrire les grandes orientations et objectifs des quatre services opérationnels, leur organisation générale et les projets portés. Une discussion est conduite pour chaque service détaillant ses forces et faiblesses avant une discussion générale portant sur l'ensemble des activités opérationnelles de la Fondation.

2 PROJETS LÈPRE ET SANTE

2.1 Orientations et objectifs de la Fondation

[14] Les programmes de lutte contre la lèpre constituent le cœur historique des missions sociales, et son identité principale aux yeux du grand public. A ces projets se sont ajoutés les programmes de lutte contre l'ulcère de Buruli et des projets d'appui aux structures de santé plus polyvalents ; l'ensemble représente la principale mission sociale de la Fondation en montants financés et en nombre de projets.

[15] Les objectifs fixés au service Lèpre et santé, détaillés dans les orientations stratégiques de la Fondation, sont les suivants² :

- " **Lutter contre la lèpre et les autres mycobactérioses** (ulcère de Buruli, tuberculose), par un appui logistique et financier aux programmes nationaux des pays concernés ; la formation des équipes médicales ; la sensibilisation des populations.
- **Réadapter physiquement et socialement les malades guéris**, par le développement de programmes de prévention des incapacités et réadaptation physique ; par le soutien aux projets de réinsertion sociale menés par l'Union Internationale des Associations Raoul Follereau.
- **Améliorer les conditions sanitaires des populations les plus démunies**, par l'aide à des structures de santé répondant à une vocation de service public.
- **Appuyer la recherche**, par le financement de projets visant, par une meilleure connaissance des mycobactéries, à améliorer la prévention et à simplifier les traitements."

[16] Ces grandes orientations ont été déclinées pour partie dans des stratégies d'action à moyen et long termes, dont la définition et la révision reposent sur les travaux de l'organisation mondiale de la santé (OMS) et des groupes spécialisés sur la problématique de la lèpre, notamment ceux de l'association internationale de associations de lutte contre la lèpre³ (ILEP en anglais) dont la Fondation est l'un des membres fondateurs. Les questions de stratégie sont également portées au sein de la Fondation par sa commission médicale dont c'est l'un des objets.

² Procédure ORIENTATION STRATÉGIQUE ET PRINCIPES D'ACTION GOUV 2 (4)02-12

³ International Federation of Anti-Leprosy Associations (ILEP) <http://www.ilep.org.uk/home/>

- [17] S'agissant de la lèpre, les projets de la Fondation s'insèrent dans la mise en œuvre de la stratégie 2011-2015 de l'OMS visant à réduire la charge mondiale de la lèpre. La Fondation appuie les programmes nationaux de lutte contre la lèpre qui se concentrent désormais davantage sur les populations mal desservies et les zones inaccessibles afin d'améliorer l'accès aux soins. L'ILEP relève que la redéfinition de la stratégie est l'un des sujets majeurs pour ses membres. Les programmes doivent viser à réduire la transmission et la stigmatisation, à renforcer la prise en charge et à prévenir les invalidités ; l'ILEP entend également établir les priorités de recherche. Elle souligne qu'une des évolutions majeures est la nécessité de maintenir la lèpre à l'agenda international, alors même que la situation est considérée comme sous contrôle dans une majorité de pays⁴.
- [18] S'agissant de la tuberculose et plus récemment de l'ulcère du Buruli, la Fondation inscrit également ses actions dans le cadre des recommandations internationales. Pour l'ulcère de Buruli, la Fondation s'est associée très tôt à la reconnaissance et à la mise en place de programme de lutte dans les pays concernés par cette pathologie émergente. Dès 2004 au Bénin avec l'évolution du centre de Pobé (*cf. infra*) puis au Congo et plus récemment en Côte d'Ivoire, la Fondation a été amenée à développer centre de soins et de recherche. Une part importante de ses projets de recherche a également été consacrée à ce thème, témoignant d'une forte réactivité sur ce sujet.
- [19] En ce qui concerne les projets de financements visant à "améliorer la santé des populations les plus défavorisées par l'aide à des structures de santé répondant à une vocation de service public", il n'existe pas de document stratégique équivalent à ceux mentionnés pour les maladies à mycobactérie auquel la Fondation se référerait pour guider ses choix en matière d'appui aux centres de soins de premier recours (dispensaires, centre de santé avec maternité) et de second recours (centres hospitaliers).

2.2 Les progrès considérables dans la lutte contre l'endémie lépreuse

- [20] Au début des années 1980, les autorités internationales ont bâti une stratégie visant à l'élimination de la lèpre pour la fin des années 2000. La stratégie reposait sur un engagement fort de la communauté internationale et des autorités sanitaires nationales. Elle a permis la mise à disposition progressive et gratuite pour les patients d'un traitement qui associe trois antibiotiques⁵ durant six à douze mois, dit polychimiothérapie (PCT)⁶. Par ailleurs la stratégie de lutte auparavant verticale (un service national avec ses réseaux territoriaux propres), a été intégrée progressivement au sein des services de santé de base. Enfin, des dispositifs de référence ont été développés associant prise en charge des complications, surveillance épidémiologique, formation et supervision.
- [21] L'endémie lépreuse est considérée comme éliminée par l'OMS en tant que problème de santé publique national pour tous les pays détectant annuellement moins d'un cas pour 10 000 habitants. Cent cinq pays ont déclaré des cas de lèpre en 2011, mais cinq seulement ont encore un taux de détection supérieur au seuil OMS : le Brésil (1.7), l'Inde (1.03), le Népal (1.04) Le Sri Lanka (1.03) et le Sud Soudan (1.8)⁷. Le nombre de nouveaux cas identifiés est passé dans le monde de 500 000 en 1985 à 219 075 en 2011.

⁴ Lorsque moins de 1 cas détecté sur 10 000 habitants/an

⁵ La dapsonne, traitement historique de la lèpre depuis 1943, associé à la rifampicine, par ailleurs antituberculeux de référence, et la Clofamizine.

⁶ Ce traitement est fourni par l'OMS depuis 1995 avec l'appui de fondations nationales et privées (Fondation SASAKAWA ; Fondation NOVARTIS)

⁷ ILEP Annual report 2011-2012. Table 5. Keys indicators for countries reporting more than 1000 new cases

- [22] La charge mondiale de la morbidité liée à la lèpre a considérablement décru, de plus de 90 % depuis le début des années 1980. Les pays déclarant le plus de nouveaux cas sont l'Inde (127 000), le Brésil (33 955) et l'Indonésie (20 000). Dans les pays de la zone Follereau⁸, Madagascar qui a détecté 1 577 nouveaux cas en 2011 a le taux de détection le plus élevé avec 0.74 pour 10 000 habitants. Inférieur au seuil OMS, ce pays est également passé dans la liste des pays où la lèpre est considérée comme éliminée au niveau national.
- [23] Les efforts n'ont pas permis d'atteindre l'objectif d'élimination fixé à l'an 2000 et qui reste donc d'actualité. Il existe des signes importants de désengagement de la communauté internationale et des autorités nationales, compte tenu des résultats déjà atteints avec une baisse des ressources et des programmes de recherche alloués. L'expertise en matière de lèpre se réduit avec la disparition des cas et le départ des experts ayant consacré leur carrière à ce sujet.
- [24] La stratégie de lutte contre la lèpre reste toujours orientée vers une politique intégrant la détection, et le traitement par les services de santé de base, en mettant l'accent sur les régions peu ou mal desservies, notamment celles où persistent des foyers endémiques⁹. La détection et le traitement préventif des personnes en contact avec les cas détectés constituent un nouvel axe d'action. Enfin, et toujours, les programmes doivent être accompagnés de programmes spécifiques visant à la prévention secondaire et tertiaire des invalidités pour les cas détectés trop tardivement¹⁰ et/ou pour les patients guéris mais présentant des invalidités. Ces derniers programmes doivent être complétés par des programmes sociaux d'accès à l'emploi et de lutte contre la stigmatisation.

2.3 Dispositif d'accompagnement des projets lèpre et santé

2.3.1 Le service Lèpre et santé et son réseau des représentants et conseillers locaux

- [25] Le dispositif de gestion et d'appui à la mise en œuvre de cette mission apparaît comme le plus étoffé et outillé. Il repose principalement sur le service Lèpre et santé et sur un réseau de représentants ou de gestionnaires administratifs dans les pays et d'experts médicaux. Par ailleurs afin de guider sa politique médicale, la Fondation mobilise une commission médicale et s'appuie sur l'expertise d'une fédération internationale réunissant les principales ONG œuvrant dans la lutte contre la lèpre (ILEP). Enfin, et pour mémoire, le dispositif "santé" de la Fondation, comme tous les services d'aide thématiques, est suivi par le service du contrôle interne et par les auditeurs externes (cf. annexe sur le contrôle).
- [26] Les moyens humains globalement consacrés au programme lèpre et santé sont :
- La responsable du service Lèpre et Santé et une assistante basées au siège de la Fondation ;
 - Deux conseillers médicaux : à Madagascar et au Bénin ;
 - Le médecin-directrice du centre hospitalier de Pobé au Bénin et du personnel local (34). Cet établissement de santé en gestion en direct est atypique et fait l'objet d'un développement ci-dessous
 - Quatre représentations gestionnaires des programmes santé couvrent : le Tchad, le Congo, le Burkina ; Madagascar et le Vietnam ; le Mali et la Guinée ; la Côte d'Ivoire et le Bénin. Chaque représentation dispose d'un représentant et d'une équipe d'assistants de droit local. S'y ajoutent des agents administratifs au Vietnam, au Niger et en Mauritanie (contrats locaux).

⁸ Il s'agit ici des pays dans lesquels la Fondation assure la fonction de coordinateur national ILEP. cf. *infra* 2.2.3

⁹ OMS Enhanced global strategy for further reducing the disease burden due to leprosy (Plan période : 2011-2015). WHO 2009

¹⁰ Le taux de détection des nouveaux cas présentant un grade 2 d'invalidité constitue un des indicateurs clefs du programme avec le taux de détection chez les enfants, qui témoigne d'une contamination précoce

- [27] Les pays non couverts par un représentant sont suivis directement par le siège (y compris pour Pobé) qui assume alors la responsabilité de l'ensemble de la gestion des projets (sélection, suivi, enregistrement des justificatifs, contrôle comptable...). Par ailleurs, le service du siège suit également en direct certains projets de formation, ainsi que tous les projets de recherche validés par la commission médicale.

Tableau 3 : Evolution de la répartition projets suivis par le siège selon les secteurs d'interventions en santé 2009-2012

Nombre de projets ¹¹	2009	2010	2011	2012
Projets Formation	8	6	5	6
Projets Recherche	7	7	7	8
Projets Terrain ¹²	13	17	19	41 ¹³
Projets ILEP (pm)	20	20	19	12
Projets suivis par le siège	48	50	50	67
Total projets santé	216	208	193	186
% projets suivis par le siège	22 %	24 %	26 %	36 %

Source : Fondation, service Lèpre et santé et rapports d'audit interne du service 2010-2012.

- [28] Les données disponibles sur le nombre de projets sont variables selon les sources et doivent être considérées comme des ordres de grandeur. Certains projets peuvent concerner plusieurs sous-projets répartis sur le territoire (ex. des projets financés pour les associations locales Raoul Follereau, cf. *infra*), certains projets ne sont pas inclus (les représentations de la Fondation). Toutefois, la tendance générale est bien un mouvement de réduction du nombre général de projets et une montée en charge des projets suivis directement par le siège.
- [29] Les décisions opérationnelles, notamment le choix des projets, sont prises par le service en concertation avec les représentants et validés par le directoire via sa commission budgétaire. La responsable du service n'est par contre pas compétente pour les questions touchant aux ressources humaines intervenant dans son périmètre (rémunération, recrutements, licenciements). De même, la gestion des projets et subventions aux associations nationales Raoul Follereau est réalisée par l'assistante du service santé mais pour le compte du président de l'UIARF, par ailleurs président du directoire de la Fondation. Le budget du service Lèpre et santé « propre » est de 261 K€¹⁴ ; il a suivi 5,4 M€ de projets santé en 2012.
- [30] Les représentants sont spécialisés sur les projets lèpre et santé. Cette mission est le fruit de l'histoire de la Fondation puisqu'ils sont issus de l'intégration des missions de l'association Raoul Follereau, spécialisée sur la lèpre, au sein de la Fondation. Le représentant visite les projets au minimum une fois tous les deux ans, en réalité, sauf à Madagascar pour des raisons opérationnelles, les visites sont au moins annuelles. Les représentants font des comptes rendus informels de leurs visites (mail) et des rapports d'activité mensuels. Ils ne reçoivent pas de directives du service lèpre pour cadrer ces visites. Les représentants sont également chargés de recueillir les pièces nécessaires aux versements et de les contrôler.
- [31] Tous les programmes lèpres nationaux dont la Fondation assure la coordination dans le cadre de l'ILEP doivent être suivis au moins une fois par an par ses experts médicaux. Il s'agit d'un appui technique et médical aux coordinateurs nationaux (tenue des registres, organisation du dépistage, des diagnostics...). L'objectif est d'améliorer l'efficacité et le professionnalisme des structures soutenues.

¹¹ Hors projets des représentations Fondation sur le terrain

¹² Projets des partenaires dans les différents pays, dont les projets sur fonds dédiés

¹³ Montée en charge du nombre de projets suivis en direct sur Cameroun, Mauritanie et Niger notamment

¹⁴ Budget prévisionnel 2012 lié à la fermeture des représentations

- [32] Le nombre de représentations est passé de 6 en 2009 à 4 en 2012. La Fondation souhaite continuer à réduire progressivement le nombre de ses représentations afin, notamment, de réduire ses coûts de fonctionnement. Ceci imposerait de renforcer les effectifs du siège et de modifier (et peut-être renforcer) le dispositif des conseillers médicaux. Ce projet est en cours et le rôle du conseiller à Madagascar a été redéfini en ce sens début 2013.
- [33] Le service Lèpre et santé s'appuie pour conduire ses actions sur deux dispositifs : l'un interne, la commission scientifique et médicale, l'autre externe, l'ILEP, qu'il convient de détailler à ce stade.

2.3.2 La commission scientifique et médicale

- [34] La commission scientifique et médicale existe depuis 1974 et a été maintenue dans les différentes organisations qui se sont succédé jusqu'à présent. Elle a pour mission d'étudier les problèmes médicaux posés et d'orienter la stratégie de leur prise en charge par la Fondation. Son rôle et son fonctionnement ont été établis et validés depuis 2006 par l'ancien conseil d'administration de la Fondation et repris dans une fiche de procédure spécifique¹⁵.
- [35] La commission scientifique et médicale est un organe consultatif auprès du directoire. Son secrétariat est appuyé par le service Lèpre et Santé qui en est membre à titre consultatif. Elle est composée de huit membres, tous scientifiques de référence dans le domaine des maladies infectieuses et émergentes, qui sont nommés par le conseil de surveillance pour une période de 4 ans. Tous ses membres sont bénévoles. Le président y siège avec voix consultative au conseil de surveillance, comme tous les autres présidents des commissions spécialisées de la Fondation¹⁶.
- [36] La fiche de procédure prévoit qu'au cours de ses réunions, « *la commission notamment* :
- *étudie et donne son avis sur tous les projets de recherche ;*
 - *formule ses recommandations sur les orientations stratégiques des programmes de santé (lèpre, Buruli, tuberculose,...) ;*
 - *initie et organise des évaluations médicales concernant ces programmes ;*
 - *étudie, à la demande du directoire, tout sujet d'ordre médical ou scientifique utile à la mission de la Fondation.*
- Par ailleurs, elle confie à son secrétaire sa gestion administrative ; elle lui délègue la mission de participer au suivi des activités durant l'exercice et de siéger, en son nom, aux réunions du comité budgétaire chargé de passer en revue l'ensemble des projets du département Aide aux lépreux et programmes de santé ».*
- [37] La commission s'est réunie onze fois de 2009 à 2012 et a produit chaque année un rapport d'activité, annexé au rapport d'activité de la Fondation. Son président a participé à la moitié des conseils de surveillance qui se sont tenus sur la période (9/17).
- [38] S'agissant des liens avec la Fondation on relève que le président du directoire ainsi que la responsable du service Lèpre et Santé ont participé à toutes les réunions de la commission scientifique. Inversement, le secrétaire de cette commission a participé jusqu'en 2010 aux réunions du comité budgétaire, instance du directoire, qui arbitre les financements projet par projet.

¹⁵ Procédure GOUV 15 (2)11-06

¹⁶ Les autres présidents des commissions spécialisées : financière, d'orientation et d'évaluation siègent avec voix consultative au conseil de surveillance

- [39] La commission s'est saisie principalement de deux sujets : les projets de recherche et les orientations des projets Buruli et Lèpre, qui ont représenté ses principaux points d'ordre du jour. S'agissant des projets de recherche, elle a mandaté pour chaque projet un rapporteur pour expertiser et remettre un avis rédigé sur l'intérêt pour la Fondation mais n'a structuré qu'en 2012 ses grilles d'analyse. La commission budgétaire du directoire a suivi systématiquement les avis produits.
- [40] S'agissant des projets relatifs à la lutte contre les mycobactéries (Lèpre et Buruli, principalement) elle a suivi les évolutions de ces épidémies et les problématiques de recherche. La place du centre de Pobé et sa dimension de centre de recherche ont été particulièrement suivis et analysés, dont à plusieurs reprises en présence de son médecin de Pobé spécialement invitée.
- [41] La commission n'a pas formulé en tant que tel de document général d'orientation sur les stratégies de santé, hormis sur le Buruli. Les réflexions en la matière apparaissent beaucoup plus portées par les deux médecins conseillers médicaux de la Fondation. L'un d'entre eux a participé régulièrement aux travaux de la commission en tant que membre invité. Il est également membre du conseil scientifique de l'ILEP et apparaît comme la personne ressource de la Fondation sur les sujets de stratégie d'intervention en matière de Lèpre.
- [42] Alors que l'évaluation des stratégies d'action sur le Buruli a été régulièrement discutée, il n'apparaît pas que la commission ait débattu d'évaluation des programmes Lèpre financés par la Fondation.
- [43] Enfin et surtout, la commission ne s'est jamais saisie des autres programmes de santé et notamment de ceux relatifs aux interventions en matière de soins de premier et second recours. N'ayant pas développé d'analyse synthétique des projets de santé et de leurs évolutions, elle ne joue pas son rôle d'orientation pour ces programmes. Ne participant pas aux comités budgétaires, elle ne peut pas peser sur les arbitrages. On relève que le directoire ne l'a jamais sollicitée sur ce secteur d'activité santé et que sa composition, centrée sur des compétences recherche très spécialisées en pathologies infectieuses, ne facilite probablement pas cet investissement sur les questions d'organisation des systèmes de santé de base.

2.3.3 La fédération internationale des associations contre la lèpre

- [44] La Fondation a porté en 1965 la création d'une structure de coordination internationale des principales ONG intervenant en matière de lèpre : la Fédération Internationale des Associations contre la Lèpre. Cette fédération est communément désignée dans tous les documents par son acronyme anglais : l'ILEP. Elle est enregistrée comme association caritative en Angleterre et au Pays de Galles. Son secrétariat composé de 5 personnes est basé à Londres.
- [45] L'ILEP réunit en 2013, treize des principales ONG qui interviennent en soutien aux programmes nationaux de lutte contre la lèpre. Ces ONG ont financé en 2012 pour 43 M€ de projets dans 64 pays. La Fondation a financé 6,5 % de ce montant, dans 24 pays¹⁷.
- [46] Il n'existe pas de document consolidant pays par pays, et donc à l'échelle mondiale, l'ensemble des financements contribuant à la lutte contre la lèpre. D'après l'ILEP, les plus gros contributeurs sont probablement les gouvernements (comme au Brésil ou en Inde, pays les plus touchés). Le secrétariat de l'ILEP tient à jour tous les financements de ses membres, mais d'autres ONG que les membres de l'ILEP interviennent¹⁸ ainsi que des fondations, dont celles adossées à des laboratoires pharmaceutiques¹⁹.

¹⁷Budget 2012 ILEP. Avril 2013

¹⁸ On relève que la seconde ONG connue en France pour son intervention en matière de lèpre, l'Ordre de Malte, a été membre puis a quitté l'ILEP en 2011

¹⁹ Notamment la Fondation japonaise (Nippon Foundation), qui finance la Fondation SASAKAWA, principal contributeur en matière d'achat de médicaments avant que la Fondation NOVARTIS ne prenne le relais et les fournisse à l'OMS.

- [47] Les objectifs qui ont présidé à la création de l'ILEP reposent principalement sur la prévention des risques de chevauchement voire de duplication des interventions des ONG membres dans les pays concernés. Ce principe de coopération se traduit notamment par la désignation parmi les membres de l'ILEP d'un coordonateur pour un pays donné : le membre désigné est alors l'interlocuteur principal pour les pouvoirs publics locaux et notamment son programme national de lutte contre la lèpre. La Fondation Raoul Follereau est à ce titre désignée comme coordonateur pour les 11 pays suivants : Benin, Burkina, Congo (RPC), Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad. Au Vietnam, elle assure la coordination du volet réinsertion socio-économique. Cette répartition, repose pour beaucoup sur la langue de l'ex-puissance coloniale et les réseaux des partenaires historiques de la Fondation : les pays de la "zone Follereau" sont concentrés dans les deux ex-fédérations d'Afrique équatoriale et occidentale françaises. Le principe de fonctionnement de l'ILEP conduit la Fondation à recevoir des financements d'un autre membre souhaitant financer un projet dans un pays dont elle est coordonateur. De même la Fondation finance des projets via les autres ONG. Ces financements croisés représentent environ 150 à 200 K€ par an entre 2008 et 2012. Ils sont globalement équilibrés en montants reçus et versés par la Fondation qui en tient un suivi et une comptabilité spécifique. On relève enfin que la coordination ne concerne que pas ou peu la collecte, ou un certain degré de compétition peut exister entre membres et *a fortiori* avec d'autres ONG anciens membres, comme l'ordre de Malte²⁰.
- [48] L'ILEP permet également de partager l'expertise et de nourrir les groupes de travail internationaux révisant périodiquement les stratégies d'action, notamment sous l'égide de l'OMS. L'ILEP a arrêté une stratégie pour 2011-2015²¹. Un des enjeux majeurs est d'animer le plaidoyer pour maintenir la lèpre à l'agenda international et/ou intégrer les actions dans des initiatives plus larges comme celle dite des « maladies tropicales négligées » ou celle visant à réduire les invalidités en s'appuyant sur les communautés (CBR)²²
- [49] Enfin les membres de l'ILEP ont également développé des recommandations pour les programmes de recherche en matière de lèpre²³. Sur ce dernier point, l'ILEP a estimé les besoins de la recherche à environ 8 M€ pour ces prochaines années.
- [50] Il n'existe pas de chiffrage équivalent des besoins pour l'ensemble des actions qui permettraient d'atteindre un monde sans lèpre et ceci pourrait être une piste de travail afin de parfaire les arguments de plaidoyer nécessaire à la relance d'un engagement international.
- [51] Le financement de l'ILEP repose uniquement sur les contributions forfaitaires de ses membres, fraction de leurs contributions opérationnelles dans les pays, dont l'ILEP assure la compilation. La Fondation verse une subvention de 30 000 € par an (soit environ 1 % des 2,5 M€ de financements de projets consacrés à la lèpre qu'elle a déclaré en 2012²⁴). Le soutien de la Fondation et sa participation au sein de l'ILEP sont restés constants depuis la création.
- [52] Les membres de l'ILEP sont confrontés à une baisse de la générosité du public. Par ailleurs, l'ILEP, qui a réaffirmé son engagement sur le seul thème de la lèpre, est impactée comme ses membres par la baisse de l'intérêt du public et des organisations internationales sur ce sujet. En 2010, l'association anglaise membre de l'ILEP, LEPRa, a demandé 300 000 livres aux autres associations afin d'éviter une faillite²⁵ et LEPRa s'est retirée du Brésil²⁶.

²⁰ Principalement sur les collectes de la Journée mondiale des lépreux

²¹ ILEP Strategy 2011-2015. Working together for a world without leprosy.

²² community-based rehabilitation (CBR)

²³ SMITH, WCS. A Research Strategy to Develop New Tools to Prevent Leprosy, Improve Patient Care and Reduce the Consequences of Leprosy. Five Year Leprosy Research Strategy. ILEP; October 2011.

²⁴ Le cout des représentations et du service Lèpre et Santé du siège n'est pas déclaré en projets à l'ILEP et est donc sorti du calcul forfaitaire

²⁵ PV du Conseil de surveillance 15 décembre 2010

²⁶ La Fondation lui a accordé une avance de 55K€ à LEPRa pour la participation à un projet en Inde en 2011 et 2012.

2.4 Structure et évolution des programmes et projets de santé

2.4.1 Présentation générale des projets suivis par le service Lèpre et santé

- [53] A une exception près, le centre médical de Pobé au Bénin qui est géré en direct par la Fondation, la Fondation applique sa politique du "aider à faire" en finançant les programmes de partenaires nationaux dans les pays où sévit l'endémie lépreuse, principalement en Afrique. Quelques projets concernent la lutte contre la tuberculose. Cet appui aux partenaires gouvernementaux sur les programmes lèpre et tuberculose s'est étendu depuis 2004 à un nouveau programme de lutte contre une troisième mycobactérie, provoquant l'ulcère de Buruli. Hors lutte contre ces maladies infectieuses spécifiques, la Fondation finance un nombre important de projets de santé de toute nature, principalement dans le domaine des soins de premier recours : dispensaires et maternités.
- [54] Le budget opérationnel du secteur Lèpre et santé représente aujourd'hui environ 5 M€ par an, soit 20 M€ sur la période. Il était en 1992, de près de 10 M€
- [55] Ce budget qui est le premier budget opérationnel en montants financés, est stable sur 2009-2012. Le tableau suivant détaille l'évolution des différents secteurs d'intervention en santé et leur poids cumulé sur les 4 ans.

Tableau 4 : Evolution des grands secteurs d'intervention des projets santé financés par la Fondation entre 2009 et 2012 (hors frais de siège), en M€.

Année	Lèpre	Tuberculose	Buruli	Santé	UIARF et divers	Formation	Représentations	Total
2009	2,16	0,25	0,82	0,60	0,32	0,06	0,94	5,15
2010	1,90	0,25	0,80	0,82	0,30	0,09	0,94	5,11
2011	2,01	0,24	0,94	0,80	0,27	0,09	0,78	5,13
2012	2,05	0,22	1,10	0,73	0,23	0,07	0,81	5,21
2009-2012	8,13	0,95	3,67	2,96	1,12	0,31	3,47	20,60
%	39%	5%	18%	14%	5%	1%	17%	100%

Source : Fondation/ service d'Aide Lèpre et Santé

- [56] La lutte contre la lèpre représente toujours le premier secteur de financement (39% sur la période), devant la lutte contre l'ulcère de Buruli (18 %). Le financement des représentations de la Fondation sur le terrain dont le coût est imputé aux projets et est le troisième poste de dépense (17 %), devant les projets d'appui aux soins de premier recours (14 %). Cette répartition a commencé à se modifier avec la réduction du nombre de représentations : le financement de ce poste est passé de 943 000 € en 2009 à 807 000 € en 2012.
- [57] L'intégration dans les missions sociales des financements sur projet destinés aux représentations de terrain chargés d'instruire et suivre leur mise en œuvre par ses partenaires conduit à réduire le poids des financements opérationnels qui servent directement aux populations visées. Mais d'autres financements sur projets sont également dans cette situation : outre les représentations, il s'agit du financement de la recherche, de la formation, et des missions d'appui et de suivi. La mission s'est interrogée sur la part des financements opérationnels santé qui *in fine* arrive directement aux populations via les projets de "première ligne" versus les financements allant aux projets de seconde ligne.

- [58] Tous les projets santé bénéficient d'un identifiant unique qui distingue les projets de terrain (affectés sur un pays) des projets sectoriels dédiés à la recherche, à la formation et aux missions d'appui. Par ailleurs, le financement des représentations, affecté à un pays donné, peut être aisément isolé. Une analyse des projets de première et seconde ligne a été conduite sur les financements attribués en 2011.

Tableau 5 : Répartition des financements des projets santé entre première et seconde ligne en 2011

Répartition	Montants en 2011	Part
Première ligne (terrain)	3 779 202 €	74 %
Seconde ligne (appui, gestion)	1 352 095 €	26 %
Total général	5 131 297 €	100 %

Source : Fondation / budgets réalisés Lèpre et santé, traitement IGAS

- [59] En 2011 74 % des financements opérationnels Santé sont allés aux projets de terrain. Ceci doit être compris comme une estimation haute. En effet, la Fondation finance des partenaires qui peuvent eux-mêmes financer des échelons intermédiaires pour conduire leurs actions. C'est ainsi le cas s'agissant des projets d'appui aux associations nationales Raoul Follereau, qui reposent sur des structures d'animation nationale, voire régionales ou infrarégionales. De même, le financement des projets nationaux de lutte contre la lèpre conduit *de facto* à financer le fonctionnement d'un ou plusieurs échelons territoriaux.
- [60] Ces financements en cascade, nécessaires pour la conduite des actions, sont peu visibles pour les donateurs. Il n'est en tous cas pas possible de déduire directement du CER, quand bien même on a auparavant isolé les frais de gestion de la Fondation, et notamment de son siège, que tous les financements "projets" attribués à cette mission sociale vont directement aux bénéficiaires affichés : les lépreux ou plus largement les populations nécessitant des soins.
- [61] Les services d'aide de la Fondation sont découpés en quatre domaines correspondant aux quatre missions sociales affichées. Il peut exister une part de recoupement entre les contenus des projets gérés indépendamment par chacun des services :
- Si la majorité des projets santé, sont gérés par le service santé certains projets peuvent lui échapper. C'est notamment le cas de projet d'appui à la prise en charge hospitalière des grands brûlés au Liban et géré par le service Développement qui suit tous les projets Liban dont les éventuels projets santé. Ce peut être également le cas pour certaines composantes sanitaires des projets Enfants.
 - Inversement, certaines des activités des partenaires santé de la Fondation suivies par le service, relèveraient en théorie d'autres secteurs, notamment du secteur Développement : comme le forage de puits ou le financement de microcrédits pour le développement d'activités génératrices de revenus (AGR) chez d'anciens lépreux et leurs familles.
- [62] Ces découpages sont le fruit de l'histoire de la Fondation et de l'agrégation de secteurs d'activité dont les portefeuilles projets sont restés disjoints.
- [63] Le choix des partenaires et leur évolution se fait par contiguïté. La Fondation privilégie à juste titre la fiabilité de ses partenaires comme l'un des critères majeurs de financement des projets proposés. L'apport de nouveaux projets se fait également par contiguïté : un partenaire connu proposant un nouveau projet au représentant local ou plus rarement, directement au siège de la Fondation. Il n'existe pas d'appel à projet que ce soit pour les projets terrain ou sectoriels, notamment les projets de recherche.

- [64] Par ailleurs, la Fondation privilégie les engagements dans la durée et sa fidélité est soulignée par ses partenaires. Il n'existe pas de données sur la durée de vie moyenne des projets, mais hors projets d'investissement, elle pourrait atteindre plus de 40 ans pour certains projets historiques. Il conviendrait d'ailleurs de mesurer également la durée d'accompagnement d'un partenaire, quel que soit le projet financé, certains partenaires étant financés au long cours sur différents projets successifs.
- [65] En raison d'un budget global stable, engagé au long cours sur un nombre réduit de partenaires, le taux de renouvellement des projets en est mécaniquement faible : 4 à 5 entrées et sorties par an sur environ 200 projets en cours.

Tableau 6 : Evolution du nombre de projets Lèpre et santé entre 2009 et 2012
(hors représentations)

Nombre de	2009	2010	2011	2012
Projets	228	200	195	194
Pays	28	27	25	25

Source : Fondation/service d'aide Lèpre et santé/ liste des projets santé

2.4.2 Les programmes Lèpre et santé constituent la cause la mieux couverte par les ressources dédiées

- [66] Après une mauvaise année 2010, le produit de l'appel à la générosité sur ce thème est en légère amélioration en 2011. Hors succession (20 % des produits en 2011, 13 % en 2010), les produits de la générosité sont quasiment stables. Cette cause est de loin la mieux couverte par des ressources affectées, ce qui doit être rapproché de l'image forte de la Lèpre et de la forte crédibilité de la Fondation sur ce sujet dans le public.

Tableau 7 : Evolution du compte de résultat Lèpre et santé

Lèpre Santé	2009	2010	2011	2012
produits générosité :	5 740	4 152	4 564	4 792
<i>en % de la générosité</i>	42,4%	30,8%	38,8%	38,0%
collectes	1 064	960	951	873
fonds dédiés	1	19	24	22
dons manuels	3 616	2 618	2 665	2 620
successions	1 058	555	924	1 276
autres produits	260	264	294	219
<i>dont participations</i>	242	228	272	192
total produits exploitation	6 000	4 416	4 858	5 011
total charges exploitation	6 671	6 366	6 344	6 394
Résultat courant non financier	-671	-1 950	-1 486	- 1 383
total produits	6 000	4 416	4 875	5 029
total charges	6 674	6 377	6 346	6 395
Excédent ou déficit	-674	-1 961	-1 471	- 1 366
<i>en % des charges</i>	-10%	-31%	-23%	-21%

Source : Fondation/comptes de résultat par causes

2.4.3 Focus sur quelques programmes spécifiques

[67] Certains projets occupent une place particulière dans le dispositif de financement de part leur émergence récente et/ou leur poids financier et nécessitent d'être détaillés.

2.4.3.1 Le centre médical de Pobé

[68] Ce projet est atypique. Il s'agit du seul projet de centre médical géré directement par la Fondation qui assure le fonctionnement de ce centre médico-chirurgical complet de 58 lits avec des activités de soins, de dépistage et de recherche. Il représente 10 % des charges des projets santé et 5 % des missions sociales. Son activité d'hospitalisation a cru de 35 % entre 2005 et 2012 passant de 12 000 à 18 500 journées d'hospitalisation par an.

[69] Le centre médico-chirurgical emploie 34 salariés, dont un, la directrice, sur contrat d'expatriée. Outre les charges de personnels, la Fondation finance la totalité des charges de fonctionnement du centre dont l'approvisionnement en médicaments, via sa filiale Follereau logistique.

[70] La fonction recherche du centre a pris une importance croissante et constitue un des points majeurs de sa reconnaissance nationale et internationale. Cette recherche est orientée principalement sur des essais thérapeutiques pour la prise en charge du Buruli²⁷, une étude sur la prédisposition génétique 2010-2012 avec l'INSERM²⁸ et sur les questions de résistance à la polychimiothérapie anti-lèpre.

Tableau 8 : Evolution des financements du projet POBE de 2009 à 2012

	2009	2010	2011	2012	2009-2012
Centre de POBE (CDTUB)	379 786 €	359 143 €	439 055 €	462 079 €	
+ amortissement construction	*	30 237 €	81 174 €	81 174 €	
Total	379 786 €	389 380 €	520 229 €	543 253 €	
croissance		+ 3 %	+ 34 %	+ 4 %	+ 40 %

Source : Fondation, traitement IGAS

[71] Le centre de Pobé qui initialement travaillait majoritairement sur l'ulcère de Buruli, réalise plus de la moitié de son activité sur la prise en charge d'autres pathologies notamment les ulcères chroniques. Cette évolution a fait l'objet de plusieurs discussions au comité scientifique²⁹. La convention avec l'Etat béninois doit être revue et différentes options sont étudiées relatives à :

- son activité (le centre pourrait faire reconnaître un rôle de référence au Bénin dans la prise en charge des plaies chroniques) ;
- son mode de financement (la prise en charge des malades du Buruli est entièrement financée par la Fondation, mais le recouvrement des coûts pourrait être développé pour les autres pathologies), l'Etat Béninois serait sollicité soit pour apporter des subventions, soit en apport de personnel ;
- son statut : le centre pourrait être intégré dans la pyramide sanitaire béninoise avec un statut d'établissement privé spécialisé, dont la Fondation garderait le contrôle.

²⁷ Etude avec l'OMS débutée en 2011. Multicentrique Bénin, Ghana et Côte d'ivoire. Test AB orale/ vs injectable

²⁸ In RA 2011 En juin 2010, 2 chercheurs de l'INSERM (Drs Alexandre Alcais et Quentin Vincent) et le Dr Laurent Marsollier sont venus expliquer leur idée de lancer une enquête sur « Identification des facteurs génétiques de l'hôte prédisposant à l'infection par Mycobacterium ulcerans ».

²⁹ COMED 28 mars 2013" Evolution du CDTLUB de Pobé

2.4.3.2 Les premiers projets en montant en 2012

[72] Les dix premiers projets représentent 20 % des financements totaux.

Tableau 9 : Les dix premiers projets santé en 2012 (hors POBE)

Code ILEP	Intitulé	Thème d'intervention	Pays	Réalisé 2012
1499809	*** PNLAT Assistance technique	Lèpre et tuberculose	Madagascar	142 079 €
1129001	*** PNL Tchad	Lèpre	Tchad	133 473 €
1199304	*** CDTUB Lalo	Buruli	Bénin	123 180 €
1369306	***Unité UB Divo	Buruli	Côte d'Ivoire	120 000 €
1499001	*** PNL Madagascar	Lèpre	Madagascar	119 506 €
1119241	***CSI Touboro OSL	Santé premier recours	Cameroun	84 500 €
1119235	*** Fondation Ad Lucem	Santé premier et second recours	Cameroun	77 552 €
7200005	*** Pitié Salpê / Danis	Recherche	-	74 000 €
1489203	*** Religieuses soignantes	Santé premier et second recours	Mauritanie	73 175 €

Source : Fondation, Traitement IGAS

[73] Les deux projets à Madagascar concernent la lutte contre la lèpre : salaire du médecin conseiller technique et financement du programme national dans un pays où la Fondation assure la fonction de coordonateur ILEP. Ce pays figure parmi ceux ayant le plus fort taux de nouveaux cas détectés dans l'ensemble des pays où la Fondation assure ce rôle.

2.4.3.3 Les projets de recherche

[74] La commission scientifique et médicale placée auprès du directoire de la Fondation, évalue et émet un avis au directoire sur les projets de recherche qui lui sont soumis. La Fondation finance chaque année 7 à 8 projets pour un montant de 400 à 500 000 € soit entre 8 et 10 % des financements du secteur Lèpre et Santé.

Tableau 10 : Budgets recherches attribués de 2009 à 2012 par la Fondation

	2009	2010	2011	2012
Montants en €	402 800 €	399 601 €	408 760 €	477 949 €
Nombre de projets	7	7	7	8

Source : Fondation, budgets réalisés

[75] Il n'existe pas de procédure d'appel à projet, ni de document de cadrage. Avec environ 50 % des financements accordés, la problématique de l'ulcère de Buruli est prépondérante.

2.4.3.4 Les associations de l'UIARF et les activités des associations africaines

- [76] Cette union regroupe neuf associations Follereau "du Nord" et neuf associations nationales africaines³⁰. Les ressources de 30 000 € en 2012 et 54 000 € en 2011, proviennent des membres, principalement d'une subvention de la Fondation (20 000 € en 2012, 45 000 € en 2011). Les emplois assurent le fonctionnement du secrétariat, la réalisation du matériel JML et l'aide au fonctionnement des associations du Sud.
- [77] La Fondation finance également le fonctionnement et les projets des associations africaines. Le budget alloué a baissé de 40 % entre 2009 et 2012. Il est de 230 000 € en 2012 dont 47 000 € apportés par les autres associations du Nord. Les associations du Sud portent les actions de plaidoyer auprès de leurs gouvernements et autorités sanitaires pour maintenir une mobilisation suffisante au regard de l'endémie locale ; cette activité se concrétise notamment avec l'organisation et la participation à la JML dans leur pays. Elles peuvent également développer l'action sociale (aides diverses) pour les malades et leurs familles. Enfin et plus récemment depuis une dizaine d'années, elles sont encouragées à développer des actions d'appui économique (petits commerce et services) visant à procurer des revenus aux anciens malades et à leurs familles. Ces actions générant des ressources (AGR) sont également développées auprès d'un public plus large dans le cadre des programmes de développement.
- [78] La gestion et le suivi de l'UIARF et de ses projets reposent sur son secrétariat assuré par une salariée de la Fondation mise à disposition de l'union. La mission a pu constater dans les neuf dossiers des associations nationales financées par l'UIARF la qualité du suivi et de l'accompagnement réalisé (JML en début d'année, puis aide sociale et projet en second ou troisième trimestre). Le secrétariat de l'UIARF suit l'ensemble des flux d'instruction techniques, lettres d'engagements, virements comptables et rendus-comptes. Les accords de financement ne sont globalement pas explicités mais on comprend que les demandes sont d'autant plus satisfaites que la crédibilité de l'association est jugée bonne (Burkina³¹, Mauritanie, Tchad et Mali ont reçu 78% des ressources en 2011).
- [79] Il est difficile de disposer de documents d'évaluation des projets financés et encore plus rares sont les projets avec évaluation économique : on relève que pour les AGR, qui sont en principe des actions d'initiation d'un fonds qui doivent servir de constitution de capital pour d'autres actions, on ne mesure pas l'effet d'entraînement sauf au Mali et au Niger. On relèvera une seule évaluation d'implantation du programme (population couverte) au Burkina : 9 % des anciens malades recensés en 2009 ont été concernés par une action AGR en 2012, mais il n'y a pas d'évaluation d'impact de ces actions.

2.5 Discussion

2.5.1 Les projets santé sont conformes à l'objet social et globalement bien suivis

- [80] Le déclin important de la lutte contre la lèpre depuis 1990 s'est accompagné du recul des ressources internationales et associatives qui éloigne la possibilité d'atteindre un monde sans lèpre fixée initialement à l'an 2000. Cette baisse est également observée dans les financements de la Fondation qui a beaucoup investi pendant la période sur le l'ulcère de Buruli.
- [81] A l'exception du financement de la recherche sur le paludisme (*cf. infra*), les projets santé financés par la Fondation apparaissent en conformité avec l'objet social de la Fondation.

³⁰ Mali, Côte d'Ivoire, Congo (RPC), Niger, Mauritanie, Tchad, Cameroun, Burkina, Bénin.

³¹ Le président de l'Association burkinabé Raoul Follereau est membre du directoire de l'UIARF

- [82] Ces projets apparaissent bien suivis tant par les représentants locaux que par les services du siège. La direction est très présente sur les projets santé à travers les journées JML organisées par les associations locales et les autorités nationales. Le système de contrôle et d'audit interne intervient également tant sur les services du siège (un audit/an) que sur les projets de terrain, notamment les représentations et le projet du centre Pobé (un audit/an), compte tenu de son importance financière et de sa gestion directe par la Fondation. Seule faiblesse en matière de suivi sur place : les services du siège n'ont réalisé qu'une seule mission sur place en 2010. On relèvera enfin que le réseau de représentations, historiquement dédié au secteur santé, est jugé trop coûteux par la direction et est appelé à évoluer.

2.5.2 Les projets Lèpre et Buruli constituent un domaine d'excellence à la Fondation

- [83] La Fondation dispose d'une expertise interne et d'une information fiable sur les principales évolutions et avancées en matière de maladies à mycobactéries³². Elle produit pour chacun de ses rapports annuels un bilan des principales évolutions et avancées en matière de maladies à mycobactéries. La Fondation dispose également de données sur la prévention et la prise en charge des invalidités liées à la lèpre, ainsi que sur la réhabilitation sociale des anciens malades. Cette veille scientifique s'appuie sur son réseau de consultants médicaux, sur la compilation des publications scientifiques internationales ainsi que sur les travaux conduits par l'ILEP et au sein de sa commission scientifique et médicale (*cf. infra*). La définition et la mise en œuvre des projets sont particulièrement bien suivies par le service Lèpre et santé du siège, son réseau de représentants de terrain et ses conseillers médicaux.
- [84] La doctrine d'emploi de la Fondation est claire s'agissant de l'appui aux programmes nationaux du secteur public pour Lèpre et Tuberculose pour lesquels il existe des accords cadre avec les Etats et une stratégie d'action définie, évaluée et régulièrement révisée. Le volet Lèpre et plus largement Mycobactéries, constitue à l'évidence une compétence forte de la Fondation.

2.5.3 ...qui contraste avec son volet d'appui aux services de santé qui apparaît moins structuré

- [85] Cette production étoffée et régulière qui structure les choix d'action et les relations avec les partenaires publics financés, contraste avec l'absence de cadre d'action portant sur les projets d'appui aux structures privées de santé ayant vocation de service public que la Fondation entend appuyer pour son second axe d'intervention santé. Il existe par ailleurs des faiblesses dans l'analyse s'agissant notamment de la pérennisation des projets d'investissement.
- [86] Cette absence de cadrage est dommageable et ceci peut-être illustré par trois exemples : les projets Touboro et Ad Lucem au Cameroun et le projet appui aux religieuses soignantes en Mauritanie.

Touboro

- [87] Ce projet a été présenté en 08/2009 avec avis très favorable par un membre du conseil de surveillance de la Fondation et président de l'Association RF Alsace. Bon connaisseur de cette zone et des partenaires en tant qu'ancien coopérant dans le Nord Cameroun, celui-ci s'est porté garant du sérieux des interlocuteurs (Archidiocèse de Garoua). Le document de projet initial était très complet et clair. Il s'agissait d'un projet de construction d'un centre de santé catholique (soins externes et maternité-PMI) sur la ville de Touboro pour suppléer les déficiences manifestes de l'hôpital de district de Touboro, structure du réseau public.

³² Cette famille de bactéries comprend notamment outre le bacille de la lèpre, celui de l'ulcère de Buruli et celui de la tuberculose.

- [88] La supervision de la construction était assurée par le superviseur de la coordination diocésaine de santé de l'archidiocèse de Garoua, maître d'ouvrage. L'avancement du projet a été suivi en direct par les services du siège de la Fondation. Le cout total initial était de 285 547 € en 2011.
- [89] La réalisation des travaux a été très rapide à partir de la notification accordée fin 2011 par la Fondation grâce à la qualité du maître d'ouvrage (très bonne gestion du projet technique et financier, très bon reporting auprès de la Fondation) et à sa connaissance des maîtres d'œuvre locaux et à leur suivi.
- [90] Ce projet bien cadré et réalisé mériterait d'intégrer une analyse en opportunité impliquant les autorités sanitaires camerounaises dont, à tout le moins, l'assentiment mériterait de figurer dans le dossier initial. Par ailleurs, une analyse d'impact sur les coûts de maintenance et l'amortissement du nouveau bâtiment mériterait également d'y figurer. Cette dernière remarque peut être faite pour l'ensemble des projets d'investissements financés. L'exemple suivant étant particulièrement significatif sur ce point.

Ad Lucem

- [91] La Fondation Ad lucem Cameroun (FALC) a été créée en 1936 à Lille par le Dr Louis Paul AUJOULAT³³. Elle bénéficie d'une reconnaissance d'utilité publique (RUP). La Fondation gère 13 hôpitaux, une pharmacie centrale, 25 centres médicaux (2600 lits et 760 salariés) au Cameroun dans les régions centre sud, sud-ouest et littoral. Elle couvre une population de 5 millions d'habitants et représente 12 % de l'offre de soins au Cameroun. La Fondation Ad Lucem a bénéficié d'un soutien historique de la Fondation Raoul Follereau qui s'en est désengagée en 1985 compte tenu d'une grave crise institutionnelle qui aboutit à une mise sous administration provisoire en 1997. La restructuration de la gouvernance à partir de 2002 a conduit les nouveaux gestionnaires à solliciter à nouveau la Fondation en 2005.
- [92] Le projet Ad Lucem appartient aux 10 premiers projets santé financés par la Fondation et a reçu environ 100 000 € d'aide aux investissements par an sur la période 2009-2010. La demande principale de la fondation Ad Lucem à la Fondation Follereau porte sur l'informatisation des établissements de santé et de la FALC et le développement de son plateau technique médical.
- [93] La Fondation a fait un choix de financement d'aide à l'investissement depuis 2008, contrairement à d'autres ONG dont les dotations viennent en équilibre d'une exploitation déficitaire hors subvention. Ce choix est plus facile à évaluer : la réception et la mise en place des investissements est plutôt bien documentée (informatique 2008, forages 2009).
- [94] Cette volonté de soutien dans la durée s'est renforcée avec l'entrée en 2009 au CA de la FALC d'un administrateur, membre du conseil de surveillance de la Fondation. Il est aujourd'hui vice-président du CA de la FALC³⁴. Cet administrateur a rendu compte à 5 reprises entre 2006 et 2013 de la situation de la FALC devant le CA puis le conseil de surveillance de la Fondation Raoul Follereau : les informations données sont positives et témoignent d'une situation en voie d'amélioration. Ainsi début 2013 il est indiqué que " *La Fondation est sur la voie du redressement et s'autofinance malgré 5 à 6 milliards FCFA de dettes qu'elle comble peu à peu*".

³³ Député France Outre Mer, secrétaire d'Etat France Outre Mer et Ministre de la santé puis du travail et de la Sécurité Sociale

³⁴ A noter que la participation de l'administrateur du conseil de surveillance de la Fondation aux CA de cette Fondation (environ 4000 €/voyage depuis 2009, soit 5 à 8% du montant de l'aide annuelle de ce projet) est imputée à tort à la mission santé qui vise à « améliorer les conditions sanitaires des plus démunis ». Il s'agit au mieux de frais de mission de représentation à imputer aux frais de siège.

- [95] La mission ne partage pas cette analyse. L'examen des dossiers du siège 2009 à 2012 révèle un contenu très variable on ne dispose pas d'une vision globale sur la part de la Fondation dans le plan d'investissement qui n'est jamais fourni en prévisionnel³⁵ ; il n'existe pas davantage d'analyse de la situation financière de la FALC (dont les comptes sont fournis toujours avec retard en n+1, parfois en n+2)³⁶ . Or la situation financière est plutôt préoccupante avec une dette croissante, principalement composée d'une dette sociale et représentant plus de deux fois le chiffre d'affaire annuel.
- [96] Il n'existe pas d'analyse sur ce sujet établie par le service du siège. La nécessité d'amortir les biens financés n'est notamment jamais évoquée. En 2013, il faut financer à nouveau l'équipement informatique, pourtant financé en 2008 et devenu obsolète. D'une manière plus générale, il n'y a pas d'interrogation sur la viabilité du modèle économique de cet ensemble hospitalier qui semble condamné à s'équilibrer avec les aides internationales et ne peut assurer aucun investissement de base sans elles.
- ### Mauritanie
- [97] Le projet 1489203 Nouakchott Mauritanie finance la rémunération de personnel soignant, principalement infirmier, travaillant dans des structures de santé publiques mauritaniennes réparties sur l'ensemble du territoire. Environ 70 000 €/an ont été versés sur la période. La justification du projet repose sur le fait que les religieuses soignantes non mauritaniennes ne peuvent être salariées dans les établissements du gouvernement ou du Croissant Rouge³⁷.
- [98] Le dossier est quasiment vide hormis les bordereaux de virements trimestriels des tranches annuelles de virement : un accord de partenariat de 2009 entre la Fondation et le diocèse de Nouakchott pour la prise en charge des indemnités des religieuses soignantes est cité mais ne figure pas dans le dossier. Celui de 2012 s'engage à fournir un rapport technique et financier au 15/02 de l'année n+1... mais ne précise pas le nombre de personnes concernées. Trois rapports figurent dans le dossier : un rapport d'une page en 2008 qui précise que 100 % de la population est musulmane et que "*pour les sœurs, c'est par le biais des activités sociales, qu'elles peuvent entrer en contact de la population pour répondre à leurs besoins*"³⁸ ; un rapport de quatre pages en 2009 avec la présentation de 7 sœurs, de leur lieu d'action et de leurs principales responsabilités dans les services hospitaliers et dispensaires du pays (capitale et sa périphérie, mais aussi Atar, Kaedi, Nouadhibou...) ; un rapport de deux pages en 2012 qui précise qu' "*en guise de rapport annuel*", il porte témoignage du travail de la sœur responsable de la PMI à Tufunde-Cive.
- [99] Il n'existe pas de fiche projet, telle que définie par la procédure LEPR 2 A1. On ignore même le nombre exact de soignantes concernées. Il n'y a pas de justificatifs de salaires, ni même la liste nominative de ces personnes, hormis en 2009. Dans le seul audit pays du service du contrôle interne ayant porté sur ce sujet en 2012, il est précisé que 73 000 € sont versés chaque année pour 35 religieuses soignantes "*qui n'ont pas d'autres ressources depuis que le gouvernement mauritanien leur a demandé de céder la place au personnel de santé mauritanien et de rester à l'hôpital bénévolement*". Il remarque également qu'un rapport annuel d'activité devrait être établi chaque année³⁹.
- [100] Ce projet et son financement est très ancien. Il figure parmi les plus gros montants financés annuellement. Le coût cumulé, s'agissant du financement récurrent de salaires est d'autant plus important. Bien qu'il n'apparaisse vraiment pas conforme aux standards de la démarche qualité, il est systématiquement reconduit par le directoire.

³⁵ Cette information n'est disponible que dans le compte financier annuel en N+1 ou N+2 après la demande de financement

³⁶ La Fondation précise que par souci d'économie, les comptes certifiés par le CAC, ne sont approuvés par le conseil d'administration de la FALC que tous les 2 ans, lorsqu'il se réunit

³⁷ Courrier de remerciement de l'Evêque de Nouakchott du 12 mai 2011

³⁸ In rapport des activités sociales et caritatives des religieuses en Mauritanie (1 p) in dossier 2008. 9 sœurs en promotion féminine, 9 sœurs en santé, sept sœurs dans l'éducation et trois dans le social

³⁹ Rapport du Contrôle interne juin 2012

Les projets finançant les services de soins de premier et second recours appellent quelques remarques.

- [101] Il ne s'agit pas ici de mettre en cause le travail de soins réalisés au quotidien dans des conditions difficiles par les partenaires de la Fondation dans les différents hôpitaux et dispensaires qu'elle finance. Les financements sont utilisés conformément à l'objet social et servent directement à des populations le plus souvent très démunies. Mais ceci ne permet pas de satisfaire tous les objectifs de la Fondation et notamment ceux rappelés supra : "*privilégier les actions en profondeur, qui assurent des effets curatifs et durables, en s'attaquant aux causes des maux, en acceptant de s'engager dans la durée, en apportant des réponses pérennes, adaptées aux besoins et aux réalités du terrain*".
- [102] Le choix de privilégier le secteur privé pour tous les projets santé, qui répondent à une "vocation de service public" est clairement énoncé mais peut être interrogé. Certains projets comme celui de Touboro semblent décidés et financés indépendamment de toute inscription dans les plans d'actions des autorités sanitaires camerounaises. La décision en opportunité d'appuyer la construction *ex nihilo* d'un centre de soins suppléant la défaillance de l'hôpital public s'inscrit dans la volonté de la Fondation de privilégier les partenaires privés considérés comme plus fiables.
- [103] Sauf exception, il n'existe pas d'articulation entre ce volet appuyant les services de premier recours et le volet lèpre. Le choix des implantations des centres de soins n'est pas relié à l'intérêt d'appuyer un service de soins de base dans une zone d'endémie lépreuse peu ou mal desservie et/ou de forte densité endémique. Il n'existe en général pas d'interface organisée entre les deux volets "Lèpre" et "soins de base" financés par la Fondation qui apparaissent déconnectés. Il peut exister des coïncidences heureuses : le Nord Cameroun est une zone de résurgence de la lèpre avec un taux annuel de cas détectés de 30 pour 10 000 habitants⁴⁰. Mais cette synergie est fortuite et les autres projets soutenus peuvent l'être indépendamment de ce critère. Ceci est d'autant plus dommage qu'il s'agit d'un axe important de la stratégie internationale en la matière.
- [104] La Fondation a fait le choix de privilégier le financement d'investissements. Ce choix est effectivement plus simple à évaluer *ex post* : l'investissement doit être conforme au projet et réalisé en maîtrisant les délais et les coûts. Toutefois, l'analyse *ex ante* du bien fondé d'un investissement est plus difficile. Si son opportunité est interrogée par la Fondation, qui peut même financer des missions spécifiques sur ce point⁴¹, son articulation avec l'environnement et surtout son impact en fonctionnement ne figurent pas dans l'analyse des demandes. Aussi la pérennité des investissements n'est pas assurée et il apparaît implicitement que la Fondation pourra à nouveau être sollicitée lorsqu'il faudra les renouveler, comme cela est le cas pour l'informatique de la Fondation Ad Lucem. De même, sur Touboro, l'appui à la construction d'un bâtiment, réalisé ici dans de très bonnes conditions, n'exonère pas la Fondation d'interroger le partenaire sur la pérennité de son investissement (il s'agit d'une orientation forte de la Fondation) et donc de son impact potentiel en exploitation.
- [105] La politique de privilégier l'appui aux investissements ne s'applique par à certains projets historiques, qui ne sont pas remis en cause il en va ainsi du choix de financer près de 70 000 € par an les salaires de religieuses soignantes réparties dans des structures publiques en Mauritanie, pour pallier au retrait des autorités locales qui ne veulent plus financer que des cadres mauritaniens.

⁴⁰ In PV du 06 février 2013. Intervention d'information sur les projets de terrain d'un vice président du conseil de surveillance.

⁴¹ Pour le projet de construction d'un centre de référence sur le Buruli en Côte d'Ivoire, deux missions d'expertise ont été conduites sur demande de la Fondation par son conseiller médical

[106] Plus généralement, s'agissant des projets d'appui aux services de santé, le critère prédominant de choix semble autant si ce n'est davantage reposer sur la qualité du partenaire et la confiance qui lui est accordée que sur la qualité intrinsèque du projet qu'il porte. La Fondation considère que le partenaire de terrain sait quels sont ses besoins et au final la politique de financement de la Fondation s'aligne sur ces besoins. Ce critère explique pourquoi la Fondation travaille ici principalement avec des partenaires religieux qu'elle connaît et soutient de longue date et qu'elle ne cherche pas particulièrement à élargir ni son réseau historique, ni la nature des projets qu'elle entend soutenir.

2.5.3.1 La politique de recherche nécessite d'être formalisée et le contrôle des projets renforcé

[107] Les projets de recherche sont soumis directement par les équipes à la Fondation, sans procédure d'appel à projet, contrairement aux pratiques habituelles en la matière. Le nombre très réduit d'équipes travaillant aujourd'hui sur les sujets lèpres et maladies apparentées d'une part et la relative modicité du budget disponible d'autre part sont les deux principales raisons avancées par la Fondation pour justifier cette pratique. L'absence de procédure d'appel conduit à définir et reconduire *de facto* un même périmètre de recherche et de recevabilité des projets et des équipes. On relève enfin que l'Ordre de Malte, sur ces mêmes thématiques, procède par appel à projet.

[108] Les projets financés portent sur des sujets de recherche clinique et biologique. Il n'y a pas de recherche à visée opérationnelle sur le fonctionnement et la qualité des programmes et services de santé, ni socio-épidémiologiques sur les déterminants de la maladie et ses répercussions (stigmatisation et discrimination) qui permettent de mieux guider et renouveler la conduite des programmes de terrain.

[109] Il est souhaitable en la matière de renouveler les objectifs de recherche et une formalisation d'un appel à projet y contribue. L'ILEP a placé cette redéfinition des politiques de recherche à son agenda 2013. Elle dispose de plusieurs documents produits en la matière par des organisations membres qui pourraient faciliter cette réflexion de la commission scientifique.

[110] L'absence de cadrage peut favoriser les écarts. Un projet a attiré l'attention de la mission, car il représente un des trois premiers montants financés en 2011 et 2012 : le projet de recherche sur le paludisme de l'équipe de la Pitié Salpêtrière. La demande est portée par le centre de recherche et d'études sur la pathologie tropicale et le SIDA (CREPATS) association qui collecte directement les fonds pour l'UMR S 945, ou œuvrent les chercheurs. Les axes de recherche de l'UMR sont tous centrés sur le paludisme. La demande porte sur une subvention de 70 000 € destinées principalement à financer le salaire d'une technicienne de recherche. Il n'existe pas de vision globale du financement du CREPATS ni de l'UMR.

[111] Le rapport financier d'exécution consiste en une page attestant que les fonds ont bien été engagés pour payer la technicienne de laboratoire en CDI, un assistant de recherche de laboratoire en CDD et 1000 € de réactifs (en 2011). Les rapports d'expertise externe produits pour la commission pour les demandes de 2011 et 2012 sont favorables et la commission scientifique se range à ces avis, que le directoire suit. L'avis de l'expert en 2012, précise que la demande émane de la meilleure équipe de recherche française en la matière, que le projet est toutefois peu détaillé en lui-même, ses résumés ne permettant pas d'évaluer en détail, mais que les objectifs poursuivis sont pertinents ; il conclue que "*Si les recherches sur le paludisme font partie des objectifs de la Fondation, je recommande tout particulièrement de soutenir cette équipe*"

[112] Les travaux de cette UMR font par ailleurs l'objet de financements depuis plus de 15 ans d'une association adossée à un laboratoire de recherche reconnu internationalement sur la thématique du paludisme. Il s'agit de subventions de fonctionnement conséquentes (près de 300 000 € sur les quatre ans), beaucoup plus sur l'ensemble de la période. L'engagement de la Fondation sur ce projet pose plusieurs questions.

- Tout d'abord, et malgré l'absence de définition précise des objectifs et thèmes de recherche de la Fondation, le paludisme n'est pas un thème d'action de la Fondation dans ses orientations. L'agent responsable du paludisme est un parasite et pas une mycobactérie et, sauf à considérer que toutes les maladies tropicales relèvent de la lutte contre la misère, ce sujet apparaît être hors objet social.
- Il existe d'autres sources de financement sur cette thématique notamment le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme créé en 2002 et qui a versé plus de 22 milliards de dollars depuis sa création dans 151 pays.
- L'instruction porte sur la qualité de l'équipe et la pertinence de ses travaux. Il n'existe pas d'analyse sur les autres financeurs. La part de la Fondation dans le financement global de l'UMR est inconnue.
- Le rendu compte de l'engagement est très sommaire, les pièces comptables jointes au dossier sont simplissimes. Il n'y a jamais eu de contrôle chez ce partenaire. Ceci peut être étendu à l'ensemble des partenaires de recherche et contraste fortement avec les audits des autres projets hors recherche (cf. annexe Contrôle interne et externe).

[113] La mission souligne que l'ancien directeur de l'association et du laboratoire a été membre du comité médical, puis du conseil d'administration et est aujourd'hui membre d'honneur du conseil de surveillance. Cette situation pourrait expliquer cette subvention récurrente accordée à un partenaire connu, et scientifique réputé par ailleurs, ayant beaucoup œuvré pour le bien de la Fondation dans le passé.

3 PROJETS DEVELOPPEMENT

3.1 Orientation et objectifs des projets

[114] L'aide au développement s'inscrit dans l'objet social de la "*lutte contre toutes les lèpres cent fois plus meurtrières que sont l'ignorance, la misère et la faim*". Les projets d'aide au développement s'inscrivent dans une volonté de créer une dynamique de développement, déclinée sur trois axes :

- *"Contribuer à former les religieux, acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne ;*
- *Encourager l'autonomie économique, de groupements villageois, de communautés religieuses, des femmes rurales particulièrement, par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et la construction d'infrastructures de base ;*
- *Soutenir des populations victimes des conflits au Moyen-Orient.*"⁴²

[115] La typologie des axes d'intervention s'est légèrement modifiée entre 2010 et 2011, faisant apparaître, comme dans la procédure citée ci-dessus, les programmes fléchés sur le Moyen Orient, notamment au Liban.

⁴² Procédure Orientation stratégique et principes d'action *Ibid.*

Tableau 11 : Evolution des trois axes du programme développement 2009-2012

Thème	2009	2010	2011	2012
Formation	Formation des acteurs du développement, notamment des religieux	Formation des acteurs du développement, notamment des religieux	Contribuer à former les religieux, acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne	Contribuer à former les religieux, acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne
Autonomie économique	• Insertion socio-économique en vue d'une autosuffisance (microprojets générateurs de revenus, alphabétisation, accès à l'eau potable...)	• Insertion socio-économique en vue d'une autosuffisance (microprojets générateurs de revenus, alphabétisation, accès à l'eau potable...)	Encourager l'autonomie économique, de groupements villageois, de communautés religieuses, des femmes rurales particulièrement, par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et la construction d'infrastructures de base	Encourager l'autonomie économique, de groupements villageois, de communautés religieuses, des femmes rurales particulièrement, par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et la construction d'infrastructures de base
Conflits moyen Orient			Soutenir des populations victimes des conflits au Moyen-Orient	Soutenir des populations victimes des conflits au Moyen-Orient
Démunis	Aide aux plus démunis	Aide aux plus démunis		

Source : Fondation/ Rapports annuels 2009-2012 partie Organisation et programme

[116] Il existe une divergence avec la présentation de ces axes d'intervention dans le rapport annuel complet distribué aux administrateurs et sa version grand public mise en ligne sur le site qui omet le caractère religieux des acteurs du développement du premier axe, ne retenant plus que "Contribuer à former les acteurs d'un développement centré sur la dignité de la personne". De même le Moyen-Orient n'est pas mentionné et il s'agit d'y soutenir les populations en pays de conflit, sans autre précision.

[117] Jusqu'en 2010, la fiche de procédure DEVT1 détaillait les moyens d'actions du service du développement comme suit :

"Le Département Aide au Développement a pour mission la lutte contre la pauvreté et pour le développement, en fidélité au message de Raoul Follereau qui encourageait à mener la bataille contre la lèpre et «contre ces autres lèpres cent fois plus meurtrières que sont la misère et la faim». Son action vise à mettre l'Homme debout pour lui permettre de vivre avec dignité et de trouver un sens à sa vie. Pour ce faire, l'Aide au Développement s'appuie sur quatre moyens d'action :

- *la formation des acteurs du développement*
- *l'insertion socio-économique*
- *la prévention et la promotion de la santé*
- *l'aide sociale dans les pays en conflit."*

[118] En 2010, il a été décidé de supprimer " la prévention et la promotion de la santé" des moyens d'action. En 2011, l'énumération des moyens d'actions du service a été supprimée et la nouvelle procédure renvoie aux seules orientations générales *supra*.

3.2 Présentation des projets du service de l'Aide au développement

3.2.1 Présentation générale

- [119] L'activité de ce département est restée relativement stable : 19 pays d'intervention en 2009 pour 18 en 2012 ; 75 projets financés pour 950 K€ en 2009 pour 88 projets et 986 K€ en 2012. En 2012, le montant total de cette mission sociale s'élève à 1,2 M€, couverts à 51 % par des ressources issues de la générosité du public affectées à cette cause.

Tableau 12 : Evolution des financements des projets Développement de 2007 à 2012

En k€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Missions sociales :	<u>10 236</u>	<u>10 442</u>	<u>10 502</u>	<u>10 493</u>	<u>10 677</u>	<u>10 576</u>
- dont aide au développement	1 033	1 087	1 107	1 115	1 166	1 178
<i>en % des missions sociales</i>	<i>10,1%</i>	<i>10,4%</i>	<i>10,5%</i>	<i>10,6%</i>	<i>10,9%</i>	<i>11,1%</i>
Ressources affectées au développement	-	<u>953</u>	<u>583</u>	<u>435</u>	<u>402</u>	<u>606</u>
- dont dons manuels		953	583	354	402	606
- dont legs		0	0	81	0	0

Source : Fondation. CER comptes de résultats par cause

3.2.2 Le département et l'instruction des projets

- [120] Le département d'Aide au développement ne compte qu'une seule personne : celle-ci instruit, présente pour accord au directoire puis gère une demi-douzaine de nouveaux projets chaque année.
- [121] Les actions financées relèvent pour la plupart d'aides au démarrage donnés à des porteurs de projets souvent modestes. D'une durée allant de 1 et 5 ans, ce soutien est d'une ampleur financière limitée et ne justifie pas la recherche d'autres co-financeurs : dans ce domaine, la Fondation agit donc de façon largement indépendante, sans développer de coopérations avec d'autres acteurs de l'aide au développement, souvent positionnés sur des projets plus lourds financièrement.

Tableau 13 : Flux annuels des dossiers instruits et accordés par la Fondation concernant les projets Développement

	Nombre de projets inscrits au budget	Nombre de projets refusés
2009	80	16
2010	79	10
2011	81	16
2012	84	9

Source : Département développement

- [122] Des procédures d'instruction très complètes sont formalisées. Le dossier d'instruction doit comprendre un dossier de demande pour les projets considérés comme éligibles, un accord de partenariat annuel d'une feuille, des pièces comptables du paiement et les rapports annuels d'utilisation de la subvention⁴³.

⁴³ Procédure de sélection et de suivi des projets DEVT 1 (2) 11-06 ; Demande d'aide et accord de partenariat DEVT 2 (4) 10-09 ; Avis d'envoi de fonds et accusé de réception DEVT 4 (1) 01-05 ; Évaluation – Indicateurs de résultat DEVT 5 (2) 01-08

- [123] Le contrôle sur place des projets financés est réalisé par la responsable du département, le représentant de la Fondation sur place lorsqu'il y en a un et le service du contrôle interne de la Fondation. La tenue générale des dossiers est bonne sur la période. Le service a mesuré que la totalité des rapports technico-financiers lui sont retournés par ses partenaires sur la période 2009-2012.

Tableau 14 : Proportion de rapport d'activité et financiers reçus 2009 à 2012

	2009	2010	2011	2012
Nombre de projets	80	79	81	84
Nombre rapports annuel et financier⁴⁴	80	79	81	84
	100%	100%	100%	100%

Source : Fondation/ service de l'aide au développement

- [124] Le service du contrôle interne a réalisé trois audits sur le service du développement en portant sur l'activité des années 2009, 2010 et 2011. Il confirme le fonctionnement satisfaisant du service : aucune non-conformité au regard des procédures de fonctionnement n'est signalée sur la période.

3.2.3 Les principales thématiques

- [125] Le découpage opérationnel des projets repose sur trois catégories, légèrement distinctes de celles retenues dans les orientations générales : l'aide aux plus démunis, l'appui aux congrégations religieuses et enfin les projets Liban-Orient.

Tableau 15 : Evolution des projets suivis par le service du Développement 2009-2012 selon les catégories

Projets	2009	2010	2011	2012 ⁴⁵
Aide aux plus démunis	23	21	23	nd.
Aide aux Religieux	34	34	29	nd.
Liban – Orient	21	23	28	27
Total	78	78	80	88

Source : Rapports annuel, rapport d'audit du Contrôle interne

- [126] Le nombre de projets financés est légèrement croissant.

3.2.3.1 L'appui aux plus démunis

- [127] Intégrées depuis 2003 au sein de la Fondation, les actions d'aide au développement privilégient le milieu rural et sont engagées dans une quinzaine de pays, pour l'essentiel francophones.

⁴⁴ Un seul document contenant les deux

⁴⁵ Les rubriques de présentation ont changé dans le rapport annuel 2012 " l'Aide au développement a apporté un soutien à 83 projets dans 18 pays d'Afrique, d'Asie et du Proche-Orient dans les domaines d'activités suivants : investissement (38 projets =46%), formation (31 projets = 37%), fonctionnement (5 projets = 6%) et aide sociale dans des pays en conflit (9 projets = 10 %)"

- [128] Cette activité n'a pas connu d'inflexion majeure dans sa mise en œuvre. Contrairement aux projets Lèpre, il n'existe pas véritablement de document précisant les stratégies d'action. Les principales préoccupations de la Fondation sont de :
- réduire la part des subventions de fonctionnement récurrentes au profit de l'aide au démarrage de projets devant trouver rapidement leur viabilité ;
 - accroître la cohérence et la lisibilité de l'aide en la concentrant sur la formation et la création d'activités génératrices de revenus (AGR).
- [129] L'aide apportée par la Fondation vise d'abord la formation, depuis l'alphabétisation jusqu'à la formation professionnelle, puis la création d'activités agricoles ou artisanales, génératrices de revenus. Elle peut plus rarement correspondre à de l'aide sociale aux plus déshérités, victimes notamment de conflits.
- [130] Les projets de développement au profit direct de populations locales (forage de puits, activités génératrices de revenu, centres de formation, etc.) représentent 33 % des sommes engagées en 2011.
- [131] La très grande majorité de ces actions sont gérées ou supervisées par des partenaires religieux, connus de longue date ou dont la Fondation peut facilement vérifier les références auprès de son réseau sur place. Le recours à des partenaires privés non religieux est exceptionnel car selon la Fondation ceux-ci doivent présenter une capacité de résistance à des pressions notamment familiales : au Mali, la Fondation s'est cependant appuyée sur la Fondation pour l'Enfance pour creuser des puits.

3.2.3.2 Le soutien aux congrégations religieuses

- [132] Cette place prédominante des partenaires religieux dans la mise en œuvre des actions de développement a conduit la Fondation à soutenir directement ces communautés religieuses elles-mêmes. Cette orientation était déjà présente lors du précédent contrôle de l'IGAS en 2001.
- [133] La Fondation soutient des noviciats et séminaires dans le but d'assurer la formation des futurs « agents du développement ». Elle subventionne également la création d'activités procurant des revenus à ces communautés. Ainsi en 2012, des financements ont été versés au Bénin, à Natintinguou, pour la construction par la paroisse St Jean-Baptiste d'une petite hôtellerie de sept chambres pour la prise en charge de ses œuvres caritatives et de développement ; au Burkina Faso, à Léo, achat d'un tracteur avec remorque pour augmenter la production du jardin maraîcher des Sœurs de l'Immaculée Conception ; en République Démocratique du Congo, à Boma, création d'une boulangerie pour l'autofinancement de l'orphelinat fondé par les Sœurs Servante de Marie; au Bénin, au Grand Séminaire Mgr Parisot, à Tchavedji, construction d'une provenderie pour la production de l'alimentation pour animaux pour l'utilisation en interne et pour la vente. La Fondation finance également des diocèses : au Burkina Faso, à Raguitenga dans le centre d'élevage du diocèse de Kaya, construction d'un poulailler pour renforcer les capacités de production du centre⁴⁶.
- [134] Cette orientation de soutien aux congrégations religieuses est affichée dans le rapport annuel et fait l'objet d'un appel aux dons spécifique (cf. partie 2 du rapport principal). Il est également affiché dans la plaquette de présentation générale de la Fondation disponible sur le site : "**LES RELIGIEUX.** *Premiers partenaires de Raoul Follereau, de plus en plus issus des congrégations locales, ils sont toujours aux avant postes du combat au service des handicapés de la lèpre, des populations pauvres et des enfants en détresse. Pour assurer la relève, la Fondation et ses donateurs leur apportent un appui institutionnel*⁴⁷."

⁴⁶ Fondation Raoul Follereau, Rapport annuel d'activité 2012, p 23.

⁴⁷ Brochure "Bâtir un monde sans lèpre[s]", 8 pages. Disponible sur le site de la Fondation <http://www.raoul-follereau.org/index.php/publications/autres-publications>

[135] L'aide aux congrégations représentait 28 % du budget Développement en 2011.

3.2.3.3 Le cas particulier des projets sur le Moyen Orient

[136] Les activités, variées, de l'association Raoul Follereau-Liban ont été reprises par la Fondation et intégrées au sein du département Aide au développement. Ce rattachement un peu artificiel affecte la cohérence du département puisque les actions menées au Liban, en Syrie, en Irak et en Cisjordanie s'étendent aux aides à l'enfance (notamment scolarisation), à l'aide sociale voire à la santé avec quelques subventions à des structures sanitaires qu'avait soutenu Raoul Follereau.

[137] Les actions au Liban sont suivies par un représentant de la Fondation sur place, bénévole puis salarié à partir de 2011. Relevant du département Aide au développement, ce représentant participe à l'instruction, à la sélection et à l'évaluation des projets de cette zone.

[138] Les projets de la Fondation menés au Liban, dans les territoires palestiniens, en Irak et en Syrie, regroupés sous l'intitulé « Liban » sont conduits également dans ce secteur par des partenaires religieux. Les projets représentaient 39 % des dépenses en 2011.

3.3 Discussion

3.3.1 L'activité juxtapose plusieurs composantes sans cohésion d'ensemble

[139] Les projets d'aide aux plus démunis n'appellent pas de remarques particulières. Comme évoqué ci-dessus, les projets « Liban » posent un problème de cohérence des missions sociales qu'il n'est pas nécessaire de redévelopper plus avant.

3.3.2 La mission sociale développement est en grande partie constituée de projets « religieux » qui posent un problème plus fondamental de conformité à l'objet social.

[140] La Fondation Raoul Follereau soutient les communautés religieuses ou des diocèses en tant qu'agents du développement. Cette intervention repose sur le postulat que les membres des communautés religieuses sélectionnés par la Fondation sont des acteurs ou de futurs acteurs du développement. Une fois formés, ils iront sur le terrain et mèneront des actions en faveur des populations locales. Dès lors, le financement des coûts de formation religieuse de leurs membres ou futur membre (fonctionnement de grands et petits séminaires, formations théologiques) serait conforme à l'objet social. De même, pour que ces communautés puissent vivre et se développer, il est nécessaire qu'elles puissent disposer de ressources propres.

[141] La Fondation considère donc comme conforme à son objet social le soutien aux projets économiques de ces communautés. Ce soutien n'est d'ailleurs pas conditionné à l'existence d'une activité de développement menée par la communauté soutenue en faveur de la population : il s'agit souvent de soutenir la communauté en tant que telle et non une action précise.

[142] La mission ne partage pas l'analyse de la Fondation.

- [143] S'il est loisible à une Fondation de soutenir des actions d'intérêt général portées par des communautés ou des acteurs religieux, cette liberté ne peut pas avoir pour effet de subventionner des activités qui ne sont pas d'intérêt général, et notamment l'exercice du culte⁴⁸. Ainsi, un religieux peut voir sa formation d'infirmier ou de technicien agricole prise en charge au travers d'une subvention car cette formation participe à la réalisation de l'objet social de la Fondation et donc à l'intérêt général, mais la Fondation ne peut financer sa formation théologique qui n'est pas une action d'intérêt général.
- [144] De surcroît, le lien entre les actions financées et l'aide apportée aux populations est lointain et incertain : la Fondation aide des religieux qui peut être un jour participeront à une action en faveur de la population. Mais la Fondation ne suit pas leur implication ultérieure dans de tels projets. Les principales actions de développement évoquées restent floues et ne sont pas structurées dans un projet mais intrinsèques aux missions pastorales de ce personnel religieux.
- [145] Un certain nombre de dossiers financés par la Fondation ne semblent donc pas conformes à son objet social. A titre d'exemple, il est possible de citer la formation spirituelle de novices au Vietnam, le fonctionnement d'une section de théologie d'un séminaire au Tchad, les études de droit canonique d'une religieuse béninoise au Canada ou encore la construction d'un couvent au Sénégal⁴⁹.

4 LE PROGRAMME ENFANCE EN DETRESSE : UN SECOND PILIER DE L'ACTION DE LA FONDATION AUX CONTOURS QUI RESTENT ENCORE A DEFINIR

4.1 Orientation et objectifs des projets

- [146] L'objectif de l'action d'aide aux enfants en détresse est de « *remédier à la détresse des enfants, conséquence de la guerre, de la pauvreté matérielle vécue dans les ghettos des bidonvilles, de la misère affective et de l'exploitation des familles* »⁵⁰. L'origine de cette action remonte à 1994 avec la création, à l'initiative de la Fondation Raoul Follereau, du Fonds de solidarité pour les enfants de la rue, qui a pris la dénomination association Raoul Follereau Enfants avant d'être intégré au sein de la Fondation Raoul Follereau.
- [147] Le moyen annoncé pour remplir cet objectif est l'éducation⁵¹, dans toutes ses dimensions : l'accueil d'enfants (écoute, soin, soutien de foyers, internats), l'instruction (soutien d'écoles ou de structures parascolaires) et le « développement de la sociabilité » par le loisir et le jeu (ateliers culturels, camps de vacance, sport).
- [148] La logique de l'intervention au profit des enfants est celle de la lutte contre l'ignorance et la pauvreté qui condamnent leurs victimes à l'exclusion, ce qui entre dans la lutte contre « toutes les lèpres » défendue par la Fondation.

⁴⁸ Avis du Conseil d'Etat, rapport 2006 ; CE 19 juillet 2011, n°308817, CE 4 mai 2012, n° 336463, CE 15 février 2013 n°347049

⁴⁹ Ce projet, financé à partir de 2009 comporte plusieurs volets, et notamment l'ouverture en 2014 d'un dispensaire. Cependant, la demande de subvention 2010 portant sur la construction d'un couvent pour les frères carmes précise : « l'objectif du projet est de répondre aux besoins du diocèse, et de l'église du Sénégal, notamment par la prédication, les retraites et recollections, les conférences, la formation spirituelle, l'accompagnement des jeunes (...) » et plus loin : « (...) nous aidons les villages alentour en apportant l'eau potable et en encourageant l'alphabétisation. Mais notre objectif est surtout de développer un pôle spirituel au service des chrétiens ».

⁵⁰ Rapport annuel 2011

⁵¹ Rapport annuel 2011, page VII

[149] Les actions menées par le département « Enfants en détresse » sont très diversifiées et concernent⁵² :

- *l'insertion des enfants des rues ;*
- *la réhabilitation des filles en situation difficile ;*
- *l'éducation et la formation des enfants (alphabétisation, apprentissage et formation professionnelle, encadrement pédagogique) ;*
- *des programmes nutritionnels et d'économie sociale et familiale ;*
- *des programmes « Pour l'enfant » par la réinsertion des mères.*

[150] Le mode d'intervention privilégié de la Fondation est ici aussi « l'aider à faire » au travers du versement de subventions à des organismes qui aident les bénéficiaires. Bien qu'il y ait quelques exceptions, les projets financés sont généralement portés par des religieux ou des congrégations catholiques⁵³ et arrivent à la Fondation soit par recommandation d'un salarié, d'un membre des différentes instances de la Fondation ou d'un partenaire de la Fondation. Il n'y a pas d'appel à projet.

4.2 Présentation générale des projets Enfants

La mission sociale aide aux enfants en détresse est devenue la seconde mission sociale de la Fondation

[151] La mission sociale Enfants en détresse est devenue la deuxième mission sociale de la Fondation en termes de dépenses. Ce développement est un choix stratégique de la Fondation qui entend encore développer son action sur ce secteur.

[152] Les enfants représentent cependant une faible part des produits de la générosité, les charges sont majoritairement couvertes par des produits de la collecte non affectés ; les montants consacrés à la mission augmentent rapidement entre 2009 et 2012 (+43 %) alors que les ressources issues de la collecte affectée enfants baissent (- 44 %).

Tableau 16 : Evolution de l'activité du département « enfants en détresse » 2009/2012

	2009	2012	Evolution
Nombre de pays d'intervention	21	18	-14%
Nombre de projets financés⁵⁴	49	53	8%
Montant total des financements de projet en K€	1 072	1 529	43%
Montant de la mission sociale en K€	1 237	1 773	43%
Produits de la générosité du public affecté à cette cause en K€	1 020	574	-44%

Source : Fondation, fichiers budgets réalisés et Combinés-sociaux-budget 2009-2012

[153] Les effectifs consacrés à cette mission sociale ne reflètent pas l'importance qu'elle a prise : en 2012, le département enfants est constitué d'une responsable et d'un assistant de gestion de projet, ce qui est moins que la mission insertion en milieu rural.

⁵² Actions listées dans la fiche de procédure ENFT 5, évaluation de l'action par le département enfants en détresse

⁵³ A titre d'exemple, les 20 projets les plus importants en 2011, qui représentent 75% des dépenses, sont tous portés par une communauté religieuse catholique, un diocèse, un prêtre, ou issus d'une fraternité religieuse. Le décompte réalisé par la Fondation à la demande de la mission fait apparaître 38 dossiers portés par des congrégations, des paroisses ou des diocèses sur 51 projets listés en 2012.

⁵⁴ Sont ici comptabilisés les dossiers ayant un numéro de dossier dans le système de gestion de la Fondation. De légères différences peuvent exister entre ces chiffres et des chiffres retenant un autre périmètre.

- [154] L'affectation des moyens du contrôle interne est équivalente à celle de la mission sociale développement, soit 6 % du temps du responsable du contrôle interne et 5 % du temps du contrôleur interne.
- [155] Entre 2009 et 2011 ce programme se déploie dans 21 pays, 15 pays d'Afrique et le Cambodge, les Philippines, le Viêt Nam, la Russie, la Lituanie et la France. Sur cette période, cependant, les cinq pays les plus aidés représentent plus de 50 % du budget total dépensé. La France (270 K€⁵⁵) Le Sénégal (188 K€), et les Philippines (170 K€) sont les pays les plus importants en terme de montants de subvention en 2011.
- [156] Le poids des interventions en France est croissant : de 10^{ème} budget d'intervention en 2009, elle devient le premier budget en 2011 avec 17 % des dépenses réalisées.
- [157] Il convient de noter que le département enfants en détresse ne couvre pas les projets menés au Liban et au Moyen Orient alors même qu'une grande partie d'entre eux semble en relever⁵⁶.
- [158] Les montants de l'aide sont très variables, allant en 2011 de 2 000 à 170 000 euros. Cependant, les financements sont concentrés sur peu de projets : en 2011, les 10 projets les plus importants représentent moins de 20 % du nombre de projets mais mobilisent plus de la moitié des financements.
- [159] Depuis plusieurs années, la Fondation souhaite privilégier les interventions en investissement plutôt qu'en fonctionnement : l'investissement est passé de 10 % de l'aide en 2009, à 41 % en 2012. Cette orientation facilite l'évaluation des projets et la communication sur des actions "concrètes" car plus facilement lisibles pour les donateurs

4.3 Discussion

4.3.1 Une ligne directrice qui reste à définir, un suivi et une évaluation à mettre en place

- [160] L'action de la Fondation ne se fait pas en coordination avec d'autres acteurs locaux ou d'autres ONG spécialisées sur les questions d'enfance. La spécificité de l'intervention de la Fondation Raoul Follereau par rapport à d'autres intervenants paraît assez délicate à identifier, tout comme la ligne directrice du choix des projets. Au-delà de l'âge des bénéficiaires, il n'y a pas de point commun évident entre le soutien d'un patronage au Puy en Velay et le soutien à une Fondation qui aide les enfants des rues à Manille. Si le champ d'intervention, bien que très large, est bordé par une fiche de procédure interne, les critères effectifs dans le choix des dossiers semblent se limiter à la confiance accordée à un partenaire connu et au fait que des enfants en difficulté soient plus ou moins directement concernés.
- [161] En définitive, les critères de situation sociale ou d'exposition à des dangers (intégrité physique, santé, intégrité psychique) ne semblent pas déterminants dans la sélection des projets. Si les dossiers d'instruction en font mention, la situation de détresse des bénéficiaires semble être un critère comme un autre, rarement objectivé et vérifié *ex post* en dehors des situations évidentes (réfugiés par exemple). La détresse des bénéficiaires paraît même parfois difficile à justifier comme pour les projets Patronage Myionnet et Association l'Angélus :
- Le patronage Myionnet, installé en France, a été subventionné à hauteur de 25 000 euros en 2010 et 6 100 euros en 2011. Son activité, classique pour un patronage, pourrait tout à fait être subventionnée par la Fondation, d'autant plus que cette dernière a pris soin de ne pas

⁵⁵ Y compris une subvention pour la réhabilitation d'un bâtiment scolaire à PRESLY, financement lié à des fonds dédiés de l'association Ste Philomène de Mugnano pour 156 K€

⁵⁶ En 2011, 15 projets « Liban » pourraient relever du département Enfants en détresse pour un montant dépensé de 135 550 euros

retenir des demandes relatives à l'achat d'objets de culte. Cependant, le lien avec l'enfance en détresse semble tout à fait limité. Le rapport moral 2010/2011 de cette structure, sur lequel se base l'instruction de la subvention de 2011, précise que « *Les enfants inscrits sont principalement issus de familles chrétiennes avec leurs deux parents à la maison, des frères et sœurs, et une bonne éducation de base. Aucune famille n'est touchée par le chômage, même si certains ont des emplois précaires* ».

- ▶ La Fondation a soutenu en 2011 l'association Sainte Philomène de Mugagno - l'Angéus dans son projet de construction et d'extension d'un établissement d'enseignement hors contrat (école, collège et lycée) pour un montant de 155 774 euros. Cette subvention est complétée par une subvention de 4 000 euros destinée à doter l'établissement de différents ouvrages, dont des catéchismes, des bibles et livrets de prière. La subvention est justifiée dans le rapport annuel de la Fondation par le souhait de rentabiliser l'établissement. Le dossier d'instruction 2011 ne contient pas d'éléments relatifs à la situation sociale des enfants accueillis.

[162] Globalement, l'évaluation des projets une fois menés est rare et doit être améliorée. Comme le souligne en 2012 un rapport du contrôle interne sur ce service, la procédure d'évaluation par des indicateurs⁵⁷ mise en place par la Fondation n'est pas suivie. Le rapport du contrôle interne suggère de revoir cette procédure qui semble difficile à mettre en œuvre. Dans le cadre de cette réflexion, la prise en compte de la situation de détresse initiale des bénéficiaires et l'amélioration de leur situation pourrait utilement être prise en compte. Le département ne dispose pas non plus d'outils de suivi dans la durée de ses projets et de ses partenaires.

4.3.2 Des risques inhérents à cette mission peu ou pas pris en compte par la Fondation

[163] La Fondation a été confrontée dans les vingt dernières années à deux affaires de pédophilie. Les porteurs de projet financés par la Fondation ont été dans les deux cas condamnés par la justice française. La justice a été saisie en 2013 d'une troisième affaire impliquant un partenaire de longue date de la Fondation.

[164] Les enfants en détresse sont une population par définition vulnérable, et le risque d'atteinte à leur intégrité est un risque inhérent à l'activité des structures qui les aident et les accompagnent, en France aussi bien qu'à l'étranger. Ce risque n'est pas spécifique aux actions de la Fondation Raoul Follereau. Il apparaît cependant très problématique que compte tenu de son histoire et de sa volonté de s'impliquer plus encore dans l'aide aux enfants en détresse, ce risque ne soit absolument pas pris en compte par la Fondation. Des relations reposant sur la confiance n'excluent pas que ce risque fasse partie des préoccupations de la Fondation dans l'instruction de ses projets ou dans le contrôle sur place. Les acteurs intervenant dans le champ de l'enfance mettent en général en place des mesures pour prendre en compte ce risque : vérification des compétences des partenaires, mise en place d'information pour les enfants accompagnés, de formation ou de sensibilisation pour les personnels, mise en place de procédures d'alerte...

[165] Compte tenu des efforts consentis par la Fondation en matière de contrôle interne, il convient qu'elle structure la prise en compte des risques spécifiques liés à l'accueil d'enfants en détresse.

⁵⁷ Procédure ENFT 5

5 LE PROGRAMME « REINSERTION EN MILIEU RURAL » : UNE ACTIVITE FINANCIEREMENT MARGINALE

5.1 Orientation et objectifs du programme

- [166] Développée depuis 1993 au sein de la Fondation pour le Logement Social (FLS), les actions d'aide à la réinsertion par l'emploi en milieu rural ont été intégrées au sein de la Fondation Raoul Follereau en 2002. Ce programme a pour objectif d'aider les personnes en situation de précarité à créer leur entreprise en milieu rural. Ces interventions s'inscrivent dans la logique de la « lutte contre toutes les lèpres » promue par la Fondation, la lèpre étant ici l'exclusion.
- [167] Les objectifs de cette mission sociale sont précisés dans une fiche de procédure interne⁵⁸ : il s'agit de rendre aux exclus leur dignité et de transformer durablement leur existence. Les moyens cités pour atteindre cet objectif sont un accompagnement humain et technique des créateurs d'entreprise en milieu rural et un appui financier au porteur de projet en situation précaire.

5.2 Présentation générale des projets

- [168] La Fondation intervient sur ce champ comme cofinanceur de projets de création en milieu rural⁵⁹ d'entreprises commerciales, artisanales ou de petites activités agricoles. Son intervention se fait au démarrage du projet, sous la forme d'une aide personnelle non remboursable d'un montant maximal de 7 500 euros. La Fondation effectue également, mais de façon ponctuelle, des prêts d'honneur (4 prêts débloqués en 2011 pour 19,5 K€ en total) et des aides complémentaires (3 pour un total de 9,3 K€ en 2011).
- [169] L'aide de la Fondation est toujours complémentaire à un prêt bancaire contracté par le bénéficiaire pour lancer son activité et ne peut lui être supérieure. Elle vise à donner un « coup de pouce » aux projets, c'est-à-dire à avoir un effet d'entraînement sur les autres financeurs.
- [170] Les projets financés font l'objet d'un suivi et d'un accompagnement par téléphone (trois échanges par an et par projet). La Fondation suit la vie des projets pendant cinq ans, ce qui permet d'évaluer l'efficacité de son action dans la durée. Les résultats affichés varient en fonction des années : la cohorte 2007 avait un taux de survie de 66 %, celle de 2008 de 56 %⁶⁰.
- [171] Les créateurs doivent être en situation de précarité, c'est-à-dire bénéficiaire de minima sociaux, demandeur d'emploi, en contrat à durée déterminée, en contrat d'intérim ou en contrat à durée indéterminée générant peu de revenus.
- [172] La Fondation a fait le choix de conserver son indépendance d'instruction, de décision et d'assurer elle-même le suivi des projets. A la différence des autres missions sociales dont la réalisation passe par des associations et organismes intermédiaires (principe d'aider à faire), la FRF suit directement les bénéficiaires de l'aide sociale qu'elle attribue..
- [173] Les financements consacrés à cette mission, représentent une part très faible du total des missions sociales : 2,4 % en 2009 pour 2,7 % en 2012. Cette part, comme le montant brut de la mission sociale, est cependant en croissance continue sur la période sous revue.

⁵⁸ Fiche « RURA 3 »

⁵⁹ La définition du milieu rural a évolué dans le temps. Le caractère rural, recouvrant initialement les communes de moins de 2 500 habitants, est aujourd'hui apprécié en fonction du caractère périurbain ou non de la commune. Le seuil de 2 500 habitants n'est cependant que rarement franchi.

⁶⁰ Les derniers chiffres nationaux de l'INSEE portent sur la génération des entreprises créées en 2006 qui affichaient en 2011 un taux de survie de 51,5% pour l'ensemble des entreprises créées cette année là.

Tableau 17 : Activité et financements de la mission sociale réinsertion en milieu rural 2009/2012

	2009	2012	Evolution
Nombre de projets financés	38	55	45%
montant total des financements de projet en K€	181	206	14%
Montant de la Mission sociale en K€	252	289	15%
Produits de la générosité du public affectés à cette cause	91	230	150%

Source : Rapport annuel Fondation et CER Fondation

[174] Le nombre de sollicitations et de dossiers établis est également en croissance constante.

Tableau 18 : Evolution du nombre de dossiers traités

Années	Sollicitations reçues	Dossiers établis	Dossiers acceptés
2008	114	51	26
2009	116	58	38
2010	113	58	32
2011	119	70	43
2012	169	84	55

Source : Rapport d'activité Fondation 2011 et 2012

[175] Les dossiers de demande parviennent à la Fondation au travers de deux canaux : les demandes spontanées, liées à la présence de la Fondation sur les sites internet d'aide à la création d'entreprises, notamment celui de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), et les demandes orientées par des acteurs locaux d'aide à la création d'entreprises en particulier les fonds territoriaux France Active et les Boutiques de gestion. Il n'existe pas de procédure d'appel à projet.

[176] L'instruction est faite par l'équipe ruralité de la Fondation Raoul Follereau à partir de l'exploitation des informations remplies par le demandeur dans deux questionnaires :

- un questionnaire « présentation du porteur de projet » qui comprend la situation familiale du ou des porteurs de projet, leur parcours professionnel, leur situation professionnelle au moment de la demande, leur situation financière et une courte description du projet ;
- un questionnaire très détaillé sur le projet lui-même (description de l'activité, plan d'affaire, montage financier, concurrence, etc.). Ce questionnaire peut le cas échéant être rempli par le partenaire local ayant orienté le porteur de projet vers la Fondation.

[177] Durant l'instruction, des échanges ont lieu par téléphone entre le porteur de projet et la Fondation et éventuellement la structure locale qui a orienté le demandeur ou l'accompagne.

[178] L'aide moyenne accordée a tendance à baisser au fil des années : elle s'élevait à 5 050 euros en 2007, elle est de 3 750 euros en 2012.

[179] Les interventions sont limitées au territoire français et s'appuient sur deux partenariats :

- Un partenariat depuis 1999 avec le Collectif Ville Campagne, association qui aide les personnes souhaitant s'installer à la campagne et les communes qui souhaitent les accueillir ;
- Un partenariat avec la Nouvelle Economie Fraternelle, entreprise coopérative de finance solidaire, qui peut apporter un prêt bancaire au créateur quand les banques classiques ne souhaitent pas s'engager sur un projet. La Fondation détient par ailleurs une très faible part

du capital de la NEF (52,5 K€) et y dispose d'un compte de dépôt et de partage qui permet aux épargnants de donner tout ou partie des intérêts générés par leur dépôt à l'action ruralité de la Fondation.

- [180] Il n'y a cependant pas de partenariat formalisé entre la Fondation et les associations spécialisées dans l'aide à la création d'entreprise disposant d'un réseau territorial qui accueillent, suivent ou financent le même type de porteurs de projet, notamment les Boutiques de Gestion, France active ou l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique.
- [181] En situation d'opérateur direct, la Fondation consacre des effectifs à cette mission sociale plus importants que ceux des départements Enfance en détresse et Développement, avec 2,75 équivalents temps plein⁶¹ en 2012. Ces effectifs sont la contrepartie du choix de la Fondation de « faire » elle-même plutôt que d'aider à faire.

5.3 Discussion

5.3.1 Les résultats en termes d'insertion sont bons

- [182] Le département insertion en milieu rural obtient de bons résultats dans la mesure où il s'adresse effectivement à des personnes en situation difficile, les accompagne dans leur projet sur la durée avec des taux de réussite supérieurs aux moyennes nationales de l'ensemble des créations d'entreprises. Il témoigne aussi d'un réel effort de suivi et d'évaluation de l'activité.

5.3.2 Le coût de fonctionnement de cette activité marginale pour la Fondation est élevé au regard des aides versées

- [183] La Fondation ayant choisi de ne pas déléguer cette activité, son coût de fonctionnement est voué à être élevé : pour engager 1 euro d'aide sur cette mission sociale, il faut dépenser 0,4 euros en frais de fonctionnement.
- [184] Il y a peu de liens entre cette mission sociale et les autres missions menées par la Fondation. Si la thématique de la création d'activité susceptible de générer un revenu se retrouve au sein de la mission sociale « développement », il n'y a aucun lien opérationnel entre ces deux missions et les méthodes et instruments utilisés sont différents. Les liens avec la mission enfance en détresse sont également rares : un seul cas d'orientation d'un parent concerné par les actions « enfants » vers le dispositif ruralité a été signalé à la mission.
- [185] En définitive, cette mission sociale apparaît comme la volonté de la Fondation de poursuivre l'action entreprise en son temps par la Fondation pour le logement social, mais reste malgré tout marginale tant en montant engagé qu'en ressources levées.

⁶¹ Tableau de répartition par activité du personnel TRAP 2012

ANNEXE 2 CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DE LA FONDATION RAOUL FOLLEREAU

ANNEXE 2 CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DE LA FONDATION RAOUL FOLLEREAU	39
1 LES DISPOSITIFS CONTRIBUANT A LA MAITRISE DES RISQUES A LA FRF.....	40
1.1 Contrôle et audit interne.....	40
1.1.1 Les objectifs assignés au contrôle interne.....	40
1.1.2 Périmètre et domaines du contrôle interne.....	40
1.1.3 Organisation du contrôle et des activités d'audit interne	41
1.1.4 Procédures et analyse des risques.....	41
1.1.5 Activités d'audit du service du contrôle interne.....	43
1.2 Les commissions spécialisées.....	44
1.2.1 Commission d'évaluation et de contrôle (CEC)	44
1.2.2 Commission financière.....	45
1.3 Audit externe	46
1.3.1 La certification.....	46
1.3.2 La certification du commissariat aux comptes.....	48
2 DISCUSSION	48
2.1 Le développement de la démarche qualité et du contrôle interne est remarquable.....	48
2.2 Mais il persiste plusieurs points de faiblesse.....	49
2.2.1 Il existe des projets qui semblent échapper à l'attention des dispositifs de contrôle en termes de conformité aux procédures décrites	49
2.2.2 Le suivi du contrôle interne reste marginal dans l'activité du conseil de surveillance	50
2.2.3 Le périmètre d'intervention des différentes instances de contrôle est incomplètement couvert.....	51
2.2.4 La conformité de certains projets à l'objet social reste problématique	53
2.2.5 Le traitement de certains dysfonctionnements majeurs n'a pas été satisfaisant.....	53
3 PIECE JOINTE. TABLEAU DE SYNTHESE SUR LES DEPARTEMENTS DU SIEGE ET LES CARACTERISTIQUES AUDITEES.	54

[186] Le succès de l'appel à la générosité publique comme source quasi exclusive des ressources de la FRF repose fortement sur la confiance qui lui est accordée par les donateurs. Celle-ci dépend de la capacité de la Fondation à mesurer et rendre compte aux donateurs que l'argent versé est utilisé conformément aux objectifs annoncés. La présente annexe ne traite que du premier objet, celui sur la qualité de l'information communiquée aux donateurs étant traité dans le corps même du rapport.

1 LES DISPOSITIFS CONTRIBUANT A LA MAITRISE DES RISQUES A LA FRF

[187] Le contrôle IGAS de juillet 2001 avait souligné la quasi-absence de contrôle sur place et d'évaluation des activités des services du siège et des partenaires financés par la FRF. Celle-ci a mis en place depuis une politique de contrôle interne et externe qui constitue une avancée tout à fait remarquable par rapport à la situation antérieure, quand bien même elle apparaît encore perfectible. Les audits et contrôles internes sont réalisés par les permanents du siège, principalement par le service dit du contrôle interne. Un bureau de certification est mandaté pour réaliser les contrôles externes en sus des diligences habituelles d'un commissariat aux comptes.

[188] Les développements suivants détaillent les activités de contrôle et d'audit interne impulsées par le service du même nom, puis celles de deux commissions d'évaluation et de contrôle d'une part et financière d'autre part. Enfin, un troisième et dernier développement détaille l'activité du contrôle externe.

1.1 Contrôle et audit interne

[189] A partir de 2006 et en lien avec le bureau de certification, la Fondation Raoul Follereau a mis en œuvre des réformes et dédié des moyens pour construire des services, instances et outils de contrôle interne, auxquels s'ajoutent les contrôles externes

1.1.1 Les objectifs assignés au contrôle interne

[190] La FRF a défini tout d'abord les objectifs assignés à la politique de contrôle qu'elle entend conduire. Ces objectifs très larges s'inscrivent dans une volonté d'amélioration générale de la qualité, autant que de maîtrise des risques.

[191] Ceux-ci sont exposés clairement dans ses rapports annuels. Selon ces documents, le contrôle interne a pour objet :

- de veiller au respect des lois, réglementations, et orientations données par les organes sociaux ainsi que des valeurs de la charte de déontologie ;
- de garantir aux donateurs la bonne utilisation des dons ;
- de veiller à la pertinence de l'action dans le respect de l'objet social ;
- de rendre les structures les plus sûres et efficaces possibles ;
- de faire évoluer l'organisation dans le cadre de la démarche de certification.

1.1.2 Périmètre et domaines du contrôle interne

[192] Le champ du contrôle interne est large :

- contrôle de gestion comptable et budgétaire des services de la FRF ;
- suivi, évaluation, et contrôle des programmes d'aide ;
- protection, sauvegarde et bonne gestion des actifs financiers et immobiliers de la FRF ;

- pertinence de l'information externe et interne ;
- optimisation des ressources humaines et de la gestion.

[193] Le périmètre de contrôle interne comprend la Fondation, ses filiales ou entités proches (Follereau Logistique, SCI Dantzig Immo).⁶² Le contrôle interne concerne également les « réseaux » de la Fondation, c'est-à-dire ses délégations départementales et les associations affiliées en France, enfin son réseau de représentants à l'étranger. Enfin, tous les bénéficiaires d'aide financière, partenaires des projets sont concernés. Les associations membres de l'union internationale des associations Raoul Follereau (UIARF) ou l'association des amis de la fondation Raoul Follereau (AAFRF), peuvent être contrôlés lorsqu'ils reçoivent des subventions, comme tous les autres partenaires.

1.1.3 Organisation du contrôle et des activités d'audit interne

[194] L'organisation du contrôle interne se veut fondée sur l'implication de tous les services et comporte trois niveaux de contrôle :

- le premier niveau (celui de chaque membre du personnel) dont les responsabilités sont de connaître et d'appliquer les procédures et de signaler à la hiérarchie les anomalies ;
- le deuxième niveau (celui des responsables des services) qui ont en charge la formation, la supervision et le contrôle de leur service et doivent signaler les anomalies au contrôle interne ;
- le troisième niveau du ressort du directoire et du contrôle interne : gestion des missions périodiques de contrôle à effectuer, pilotage de la cohérence des niveaux de contrôle, intégration des commissions concernées, fréquence des missions de contrôle, suivi des actions correctrices.

[195] Un service du contrôle interne est constitué, relié au troisième niveau de contrôle, qui dépend directement de l'un des trois membres du directoire. L'activité mobilise un contrôleur à temps plein et le responsable du contrôle interne, membre du directoire, pour un mi-temps ; le service dispose par ailleurs de moyens financiers permettant d'effectuer les déplacements nécessaires aux contrôles, notamment les déplacements à l'étranger.

[196] On relèvera que l'intitulé du service dit du contrôle interne est inapproprié : le contrôle interne repose par définition, et comme la FRF le revendique justement, sur l'implication de tous les membres de l'organisation et non pas uniquement sur une cellule de deux personnes spécialisées dont l'activité est dédiée en réalité à une activité d'audit interne, dans l'acceptation habituelle retenue dans les normes internationales d'audit⁶³. Le bureau de certification a également fait cette observation (cf. infra).

1.1.4 Procédures et analyse des risques

[197] L'activité d'audit interne repose sur la mesure d'écart aux procédures formalisées qui doivent être respectées par les services de la Fondation et ses partenaires. La FRF dispose aujourd'hui d'un corpus étoffé constitué de 121 procédures⁶⁴ périodiquement réactualisées et réparties entre les grands domaines suivants :

- sur les grandes activités "métiers" (développement, enfants, programmes santé et lèpre, aide à la réinsertion) ;

⁶² Procédure Règles pour l'établissement du plan de contrôle interne AUDII-A1 janvier 2009

⁶³ Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (Institute of Internal Auditors (IIA) ; IFACI révision janvier 2011)

⁶⁴ Au 30 avril 2013

- sur les activités de collecte et les relations avec les donateurs (marketing, communication, communication, traitement des dons, collecte JML et réseaux) ;
- sur les activités support (finances, comptabilité & services généraux, GRH, informatique) ;
- sur la gouvernance et l'organisation de la FRF et de ses filiales ;
- enfin, sur le contrôle interne lui-même.

[198] Les deux procédures sur le contrôle interne détaillent le plan d'élaboration de "contrôle interne" et ses règles d'établissement. Ce plan annuel est validé par le directoire.

[199] Le champ du contrôle interne est potentiellement immense pour toute organisation. La méthode d'identification des principaux risques a été construite avec l'aide du bureau de certification et reportée dans une procédure spécifique⁶⁵. Elle détaille les risques auxquels la FRF pourrait devoir faire face et leurs conséquences :

*"- **Financier** : gestion risquée, établissements bancaires à risques, fraude, détournement de fonds, malversation, confusion des comptes, engagement financier hors budget, non fiabilité des comptes, conflits d'intérêt,*

*- **Juridique** : non-conformité à la réglementation (fiscale, sociale, CNIL, droits de reproduction, ...), aux statuts, aux lois sectorielles locales (médicales, sociales, administratives),*

*- **Opérationnel** : engagement non conforme avec la mission, détournement de projets vers d'autres finalités, inadéquation des partenaires avec la mission ou le projet,*

*- **Technique** : risque médical, risque informatique, sécurité, incendie,...*

*- **Social** : absence de personnel entraînant l'arrêt d'un service, ...*

Ces risques peuvent avoir :

*- des **conséquences matérielles directes** sur les activités et programmes de la Fondation,*

*- et/ou **indirectes sur son image et sa notoriété.** "*

[200] L'analyse des risques a été conduite en 2007 et 2008 tant pour les projets conduits par les partenaires que sur les activités des services du siège. La procédure prévoit une cotation des risques selon la gravité potentielle et la probabilité d'occurrence qui est synthétisée dans un score final destiné à définir une périodicité optimale de contrôle. La FRF a construit un tableau cotant les risques des délégations en 2008 qui a abouti à un échancier de contrôle. Ceci a été fait également sur les pays et les projets (poids financier, qualité du contrôle interne, ...).

[201] Mais, de l'avis même de la FRF, cette procédure est mal adaptée et les effectifs du service d'audit sont insuffisants (1,5 ETP) pour y faire face. La fréquence théorique des contrôles, prévue dans la procédure, n'a pu être tenue et les cotations n'ont pas été réactualisées. Sur les services du siège, le service d'audit interne tient à jour un tableau « grille d'audit » pour chaque service pour établir ses priorités, tout en tenant compte des audits externes qui sont également réalisés sur les services (ex comptabilité : commissaire aux comptes et commission financière) et sur lesquels les contrôles internes seront adaptés dans le souci de ne pas les mobiliser excessivement ces services.

⁶⁵ Procédure AUDI 1 A1 (4)01-09 RÈGLES POUR L'ÉTABLISSEMENT DU PLAN DE CONTRÔLE INTERNE

1.1.5 Activités d'audit du service du contrôle interne

[202] L'année 2006 a été principalement consacrée à la définition des différentes procédures avec l'aide du bureau de certification. Le nombre d'audit a crû rapidement à compter de 2007 et le dispositif a atteint aujourd'hui son rythme de croisière. L'activité d'audit du service est conséquente. Si la fréquence des contrôles initialement prévue n'a pas été tenue, la prévision annuelle des audits programmés dans les plans de contrôle a été globalement respectée.

Tableau 19 : Réalisation par le service du contrôle interne des audits programmés.

Nombre de missions	2012		2011		2010		2009	
	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus
23 Pays avec projets FRF	4	6	4	6	5	7	8	8
15 Services du siège	7,5	12	9	11	9	12	7	8
41 Délégations/Assoc	8	10	5,5	8	13	8	7	8
2 Filiales	2	2	0	1	1	1	0	1
	21,5	30	18,5	26	28	28	22	25
Taux de réalisation	72 %		71 %		100 %		88 %	

Source : FRF/service du contrôle interne, 2013

[203] Alors que l'analyse de risques considère que les activités pays sont potentiellement les plus à risque, les audits "pays" par le service du contrôle interne ont décliné entre 2009 et 2012, pour ne concerner que moins de 25 % de ses audits annuels. Les services du siège et les délégations départementales ont par contre régulièrement été audités et représentent plus de 75 % des audits. Ceci peut apparaître étonnant au vu de l'analyse de risques faite en 2007. On notera toutefois que les pays ayant les plus forts engagements financiers sont régulièrement suivis et notamment le Bénin, dont la gestion du centre hospitalier de Pobé fait l'objet d'un suivi annuel soutenu.

[204] Il apparaît à l'inverse des angles morts dans l'activité d'audit du service du contrôle interne

* Ceci concerne le service des legs dont l'apport aux recettes apparaît bien supérieur à celui de la JML et du réseau des comités et dont le fonctionnement est apparu fragile à la mission. Un contrôle ancien, datant de 2008 avait procédé au rapprochement de cohérence à partir d'un sondage sur 6 dossiers. Bien que programmé chaque année depuis 2009, le service des legs n'a fait depuis l'objet d'aucun audit du service du contrôle interne malgré les enjeux qu'il représente. Ce secteur est "couvert" par les commissaires aux comptes de même que par le bureau de certification et c'est pourquoi le service du contrôle interne dit ne l'avoir pas priorisé.

* De même, il n'y a eu qu'un seul audit du contrôle interne sur les activités au Liban, pays dont le score de risque était en 2007 de loin le plus élevé (54 pour une moyenne des scores pays de 11.36 pour le secteur développement) et sur lequel le rapport IGAS de 2001 avait attiré particulièrement l'attention.

[205] Tous les audits réalisés par le service du contrôle interne ont fait l'objet d'un rapport remis aux audités avec un plan d'action. Un tableau général des principales recommandations est tenu par le service et leur mise en œuvre apparaît globalement bien suivie.

1.2 Les commissions spécialisées

[206] Les instances dirigeantes de la FRF, conseil de surveillance et directoire se sont dotées de deux instances de conseil et de surveillance. Cette organisation, détaillée dans les rapports d'activité annuels, complète le dispositif de contrôle interne et répond à l'observation de l'IGAS en 2001 ainsi qu'aux bonnes pratiques en matière de gouvernance d'un organisme faisant appel à la générosité du public. L'existence de ces deux instances et leur fonctionnement sont d'ailleurs spécifiquement audités dans le cadre de la certification du bureau de certification (cf. infra).

1.2.1 Commission d'évaluation et de contrôle (CEC)

[207] La FRF dispose d'une commission d'évaluation et de contrôle, « organe consultatif du conseil de surveillance » ayant pour objet « de signaler au directoire et au conseil de surveillance tout dysfonctionnement constaté dans la bonne affectation et l'utilisation des ressources collectées auprès des donateurs » (article 7 des statuts). Selon le règlement intérieur de la FRF, elle doit contrôler notamment : la définition de la méthodologie d'évaluation, la traduction des objectifs de la fondation en propositions techniques, la conformité des actions et projets aux missions et objectifs de la fondation, la qualification des bénéficiaires des financements, la bonne utilisation des fonds par les bénéficiaires⁶⁶.

[208] La CEC peut missionner des audits auprès des bénéficiaires après accord du conseil de surveillance. Cette commission effectue des visites sur place. Elle est composée de trois membres extérieurs à la fondation, bénévoles et proposés par le président du directoire. Cette commission consultative rend compte au conseil de surveillance ; son président y siège avec voix consultative. La CEC ne dispose pas de budget propre. La FRF finance les déplacements demandés, qui sont, si possible, couplés avec les déplacements des salariés sur le terrain pour des raisons d'économie.

[209] Son périmètre d'intervention, couvrant en théorie la totalité des activités de la FRF est en pratique restreint au suivi des projets sur le terrain, essentiellement africains. En pratique il ne concerne notamment pas :

- ✓ les projets ruralité, qui sont conduits en France ;
- ✓ les activités des services du siège ;
- ✓ les activités du réseau des comités et des délégations⁶⁷ ;
- ✓ les activités des représentations à l'étranger ;
- ✓ les dimensions comptables des projets.

[210] Les audits de ces dernières activités relèvent donc exclusivement du service du contrôle interne décrit ci-dessus. Les audits du contrôle interne ne sont pas communiqués à la CEC quand bien même ceux-ci recoupent en partie ceux de la CEC (i.e. conformité des projets à l'objet social, contrôle de la réalité des actions mises en œuvre...).

[211] On relève que la CEC n'intervient pas non plus sur le fonctionnement du service du contrôle interne dont elle est en principe chargée de valider la méthodologie d'évaluation. Cette fonction est renvoyée par le président de la CEC aux audits externes du bureau de certification, dont la CEC n'est pas non plus destinataire.

⁶⁶ Son rôle est détaillé dans la fiche de procédure GOUV 13 (1)10-06

⁶⁷ Le directoire a souhaité en 2011 que la CEC s'implique dans l'évaluation des délégations mais ceci ne s'est pas réalisé

- [212] S'agissant des projets africains, principal objet d'attention de la CEC, le contrôle porte essentiellement sur les projets d'investissement. La CEC s'estime mal armée pour réaliser des contrôles ou des évaluations concernant le fonctionnement. Elle ne dispose pas à ce jour d'outil d'analyse commun à ses trois membres. Seul le président utilise une trame d'analyse et les rapports produits sont hétérogènes. Il n'y a pas consensus sur la production de la commission : d'après son président, elle relève du contrôle de conformité à l'objet de la FRF et à la pensée de Raoul Follereau ; elle s'apparente davantage à de l'évaluation d'après le responsable du contrôle interne.
- [213] Le choix des projets visités est lié à leur poids financier mais aussi concrètement à leur accessibilité géographique. Le directoire a constamment demandé sur la période que les pays choisis soient ceux où la FRF assure une fonction de coordination des programmes lèpre. La CEC ne réalise pas de contrôle sur dossier des projets.
- [214] La commission n'est pas saisie des problèmes ou risques relatifs aux ressources humaines, car le fonctionnement des représentations à l'étranger, des délégations et des services du siège est en pratique hors de leur champ.
- [215] La CEC, organe consultatif du conseil de surveillance n'a jamais rapporté devant ce dernier. Le directoire à qui les rapports sont également rendus, apparaît beaucoup plus impliqué : 1 à 3 réunions par an sont organisées en moyenne par la CEC auxquelles le directoire participe. Un outil de suivi des recommandations de la CEC a été bâti sur tableur, mais très vite abandonné car fastidieux et jugé peu utile. Les principaux dysfonctionnements observés sont considérés comme mineurs.

Tableau 20 : pays et projets visités par un membre de la CEC sur la période 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Pays	Congo	Madagascar	Inde	Tchad, Bénin
Nombre projets vus	8	12	2	24 (6 et 18)
Nombre réunions CEC/ directoire	1	1	3	3

Source : rapports annuels FRF, rapports d'activité de la CEC - Traitement IGAS

1.2.2 Commission financière

- [216] La FRF dispose d'une commission financière (CF) composée de deux membres agréés par le conseil de surveillance. Son rôle est consultatif. Son président siège avec voix consultative au conseil de surveillance. Elle a parmi ses attributions⁶⁸ la mission principale de contrôler la cohérence des orientations et activités de la FRF avec ses capacités financières. Elle donne également un avis sur la politique de placement, les risques de contrepartie. Enfin, elle doit « s'assurer de la réalité des services de contrôle interne (structure, procédures, rapports) ».
- [217] La CF se réunit en moyenne 4 fois par an avec le directoire. Ses rapports d'activités et ceux du conseil de surveillance témoignent qu'elle assure son rôle d'analyse et de conseil sur le suivi budgétaire et financier, ainsi que sur la politique de placement.
- [218] La mission sur les services du contrôle interne est de l'avis du président de la CF, assez limité. Cette attribution est issue des observations qu'a pu faire le certificateur externe dont la première version du référentiel, aujourd'hui dépassée, centrait le contrôle interne sur les aspects budgétaires, comptables et financiers. La CF dispose donc des documents et rapports portant sur le contrôle interne. Elle a formulé un avis positif sur son fonctionnement en 2011 et 2012.

⁶⁸ Son rôle est détaillé dans la fiche de procédure GOUV 12 (1)10-06

1.3 Audit externe

1.3.1 La certification

- [219] Le développement du contrôle interne et des audits internes s'est appuyé sur la certification externe. Celle-ci a été confiée au Comité de la charte de 1996 à 2001, que le groupe Raoul Follereau a quitté début 2002. Avec les nouveaux statuts en 2006 et la réforme de la gouvernance, la FRF a relancé un processus de certification externe qui est réalisé depuis cette période par un bureau de certification.
- [220] Ce certificateur dispose depuis le début des années 2000 d'un référentiel de certification de service : organismes faisant appel à la générosité du public IE001, construit à partir d'une identification des principaux risques et causes de dysfonctionnement de ces organismes. Ont été identifiés :
- Cinq risques : perte de confiance des donateurs, perte de crédit par rapport aux objectifs de l'organisme et son objet social, perte de maîtrise des processus internes, perte de crédit médiatique, perte de maîtrise des processus externes ;
 - Onze causes de dysfonctionnements liées à l'organisation et au fonctionnement de l'organisme: réalité de l'activité non-conforme aux objectifs affichés, frais de fonctionnement non justifiés, manque de contrôle de la gestion des ressources collectées, probité et désintéressement des dirigeants non assurée, fonctionnement peu transparent de l'organisme, ... ;
 - Trois causes liées aux activités de l'organisme : objectifs des collectes mal défini, traçabilité des fonds non assurée, placement des fonds et biens dans des opérations à risque.
- [221] Quatre caractéristiques sont certifiables :
- Utilisation des ressources conforme aux missions fixées et connues des donateurs ;
 - Fonctionnement de l'organisme garanti par la définition des responsabilités et des pratiques ;
 - Droits des donateurs définis et respectés, information à leur égard sincère ;
 - Les informations transmises par l'organisme sont transparentes et cohérentes.
- [222] Deux caractéristiques sont optionnelles et non retenues par la FRF: la mise en place d'une gestion des ressources humaines ainsi que la définition et la mise en œuvre d'une politique environnementale.
- [223] Les quatre caractéristiques certifiables sont déclinées en 38 sous caractéristiques détaillant les exigences du certificateur et les éléments à lui produire : présence minimale de documents (statuts, charte de déontologie, compte-rendu des réunions des organes délibérants...), de procédures respectées (quorum, règles de vote, réunions des organes de direction), respect des compétences des différents organes, règles écrites garantissant l'absence de conflits d'intérêt dans le process achat, process de traçabilité des dons, publication du CER, information des donateurs sur les fonds en attente d'affectation....
- [224] Le périmètre des audits de certification est celui de la fondation Raoul Follereau. Il n'intervient pas sur les entités combinées. Le tableau suivant détaille l'ensemble des audits conduits depuis 2006 par cette société.

Tableau 21 : Audit de certification Veritas 2006 - 2012

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
nature de l'audit	Certification initiale	Suivi	Suivi	Renouvellement	Suivi	Suivi	Renouvellement

Source : FRF

- [225] Les audits sont conduits par deux auditeurs sur une durée d'environ six jours : une journée est consacrée à la préparation de la mission et à la rédaction du rapport ; quatre jours sont consacrés aux investigations sur place. L'exercice apparaît donc contraint dans le temps ; ces délais d'audit ne permettent pas d'auditer des projets sur le terrain. Les investigations sont allégées lors des audits de suivi où toutes les sous-caractéristiques ne sont pas systématiquement réinterrogées. Les coûts annuels de ces audits sont compris entre 12 000 et 13 000 € pour la période sous revue.
- [226] Sur cette période, les audits ont été conduits par quatre auditeurs distincts avec une continuité des responsables d'audit sur la période 2006-2008 et 2009-2012. La mission IGAS a échangé avec le responsable d'audit de cette seconde période et consulté l'ensemble des rapports produits. Sur la période 2009-2012, les auditeurs ont, outre leurs échanges avec les responsables du siège et des représentants de projets de passage en France, réalisé des visites de comités départementaux (4 par audit). Les rapports d'audit, d'une dizaine de pages, sont standardisés et comportent systématiquement une analyse des points forts/points faibles ainsi que des axes de progrès (2 pages) ; le cas échéant, des fiches de non-conformité au regard du référentiel d'audit ont été établies (c'est le cas en 2010).
- [227] La pièce jointe de cette annexe détaille les points de contrôle audités dans les services et départements de la fondation lors de l'audit de 2011. Ce tableau est superposable à celui des années 2010 à 2012, hormis pour les comités départementaux audités.
- [228] Les principaux résultats des audits sont les suivants :
- Aucune non conformité depuis 2009, sauf en 2010 où 2 non conformités mineures sont signalées : le coupon réponse de l'appel aux legs ne porte pas la mention CNIL dans le journal lèpre de 09/2010 (clause C3.2 du référentiel sur le respect des droits des donateurs concernant leurs données personnelles) ; l'évaluation des prestataires de collecte de fonds est réalisée oralement après chaque commande, au cas par cas, et n'est pas formalisée (caractéristique 2.9 qui stipule que les intervenants extérieurs à la collecte de fonds sont évalués annuellement).
 - Les points forts et faibles se renouvellent pour partie d'une année à l'autre ; dans certains cas ils sont récurrents (par exemple l'appropriation de la procédure qualité par l'ensemble des services audités est mentionnée en point forts 2011 et 2012 ; l'absence de projet directeur informatique figure en points faibles 2011 et 2012.)
- [229] La mission relève que la conformité des projets à l'objet social est certifiée par le bureau de certification depuis 2006 sans réserves. De même pour la gouvernance de la Fondation, certifiée sans réserves ni observations hormis celles portant sur la faiblesse de la commission d'évaluation et de contrôle en 2011 et 2012. Enfin, s'agissant du plan de contrôle interne, la mission s'est interrogée sur l'absence d'audits pendant la période sous revue concernant le service des legs ou sur les projets du Liban. Or sur ces différents points la mission a soulevé des interrogations détaillées dans le rapport principal.
- [230] Il existe ainsi des zones de fragilité également dans le contrôle externe.
- La trame d'analyse est bien construite mais elle borde le périmètre et l'analyse des risques a priori ; les auditeurs sont mandatés sur ce référentiel et ne peuvent l'étendre ;

- L'audit est très contraint par les délais. Il est frappant de voir la brièveté des investigations préliminaires qui conduisent les auditeurs à tout faire "en direct" sur place.
- Il y a des omissions dans le chaînage des points de faiblesse et des non conformités d'une année sur l'autre, le rôle défaillant du conseil de surveillance (pas de CEC opérationnelle pour l'alerter, pas d'exigence de débat sur les dysfonctionnements majeurs...) relèverait *a minima* d'une non-conformité. En tout cas, la défaillance de la CEC relevée en point faible en 2011, ne s'est pas transformée en non-conformité en 2012 mais en mention simple dans les pistes de progrès...

1.3.2 La certification du commissariat aux comptes

- [231] La certification annuelle des comptes par un commissaire aux comptes est une exigence légale pour une fondation reconnue d'utilité publique. La FRF a recouru aux services d'un même commissariat aux comptes de 1988 à 2011⁶⁹ ; un nouveau cabinet a été désigné par le conseil de surveillance à compter de 2012.
- [232] Les deux cabinets n'ont pas signalé d'anomalies significatives dans les données comptables qui ont été jugées de bonne qualité. Aucune remarque n'a été formulée concernant la conformité à l'objet social. Il n'a pas été relevé de risque financier de moins value latente et les comptes ont été certifiés sans observation.

2 DISCUSSION

- [233] On relèvera ici les points forts et points faibles des dispositifs décrits ci-dessus à l'aune de la situation observée en 2001.

2.1 Le développement de la démarche qualité et du contrôle interne est remarquable

- [234] Tout d'abord, et comme relevé en introduction de cette annexe, le développement de la démarche qualité et de la maîtrise des risques à la FRF est remarquable. Ces démarches n'existaient en 2001 que partiellement, dans le domaine comptable et budgétaire et se sont étoffées en s'étendant à l'ensemble des activités de la FRF et de ses satellites.
- [235] De nouveaux acteurs de contrôle interne via un service éponyme et deux commissions destinées à conseiller le conseil de surveillance ont été créés. De plus, les activités, outre le commissariat aux comptes, sont maintenant soumises à un contrôle externe d'une société de certification.
- [236] Il convient de souligner le travail très important de formalisation des processus et des responsabilités qui a été engagé par le service du contrôle interne. L'activité de ce service apparaît déterminante dans leur mise en place qui contribue à standardiser et sécuriser l'activité dispersée sur un nombre élevé d'acteurs professionnels et bénévoles.

⁶⁹ Présent depuis 1988, ce commissaire aux comptes a toutefois laissé sa mission en 2009, à un autre commissaire appartenant au même cabinet

[237] Une culture de contrôle interne s'est implantée tant dans les services du siège que ses représentations sur le terrain, avec la structuration et l'utilisation des outils : procédures, plan de contrôle interne et audits. Cette acculturation progresse également les réseaux de bénévoles des comités et associations départementales et les entités combinées. Les acteurs ont pris conscience que ces efforts étaient le prix d'une meilleure transparence, d'une amélioration de la qualité, de la maîtrise des risques et *in fine* du maintien de la confiance des donateurs.

[238] L'ensemble de cette démarche tant interne qu'externe représente un coût direct⁷⁰ proche de 250 K€ soit 1.5 % des emplois figurant au CER combiné 2012 de la Fondation.

2.2 Mais il persiste plusieurs points de faiblesse

[239] Il persiste des points de faiblesse tant en termes d'application de procédures à l'ensemble des projets, que de positionnement des différents dispositifs, de périmètres de contrôle, de couverture du risque "pays", d'analyse de la conformité à l'objet social et enfin de gestion des risques majeurs lorsqu'ils surviennent.

2.2.1 Il existe des projets qui semblent échapper à l'attention des dispositifs de contrôle en termes de conformité aux procédures décrites

[240] Si la culture qualité a progressé, l'analyse des dossiers des projets détenus au siège montre qu'il existe encore beaucoup de zones de faiblesse. La mission a passé en revue une sélection de dossiers sous l'angle de leur conformité au référentiel d'instruction LEPR 2 A1. Rares sont ceux qui comportent l'ensemble des éléments attendus :

1. Dossier type de demande, dans ses différentes versions sur cette période (en année n-1)
2. Eléments d'instruction et/ou d'analyse du service du siège : demande de précision, éléments d'analyse technique sur la vraisemblance des chiffrages demandés ...
3. Une lettre d'accord du directoire ; Un contrat de partenariat ; des éléments comptables de mise en paiement des tranches
4. Un rapport d'activité du bénéficiaire ; des rapports ou documents d'évaluation sur place de bonne exécution.
5. Autres pièces

[241] Le principal point de faiblesse porte sur les rapports d'activités technico-financiers produits par les partenaires et les éléments d'évaluation qui peuvent arriver tardivement par rapport aux demandes de poursuites des financement, voire pas du tout.

⁷⁰ Il ne s'agit que des coûts directs du contrôle externe (CAC et Certification) et du contrôle interne de 3ème niveau. L'estimation ne comprend pas les coûts induits sur les premiers et seconds niveaux pour réaliser leurs contrôles quotidiens et répondre aux auditeurs interne et externe.

[242] Certains dossiers ne portent pas trace d'une instruction en vue de la reconduction de financements historiquement actés. Ainsi, le projet 1489203 verse depuis de nombreuses années les salaires d'infirmières religieuses œuvrant dans les centres de santé et hôpitaux mauritaniens. Sur la période 2006-2012, il n'existe aucun dossier de demande de l'archevêché qui n'a pas produit un seul rapport financier mais seulement trois rapports techniques en 2008, 2009 et 2012 de respectivement 1, 4 et 2 pages, où l'on peine à identifier le nombre d'infirmières bénéficiaires. C'est dans le rapport d'audit du contrôle interne que l'on découvre que les 70 à 80 000 € versés chaque année concernent 35 infirmières soignantes. Ces remarques ne visent pas à remettre en cause le travail réalisé par ces religieuses, mais témoignent que ce projet n'apparaît vraiment pas être dans les standards de la démarche qualité promue par la Fondation. Aucune remarque écrite des trois niveaux du contrôle interne n'a semble-t-il été faite sur ces nombreuses non-conformités, hormis en 2012 une mention de l'absence de rapport d'activité dans un rapport d'audit du contrôle interne⁷¹. Cette situation anormale, qui n'a pas été corrigée, n'a pas non plus été signalée lors des contrôles externes alors qu'elle concerne un projet d'appui au fonctionnement qui figure parmi les 10 plus coûteux du secteur santé, reconduit d'année en année.

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

[243] Les statuts de 2006 de la Fondation concentrent le conseil de surveillance sur son rôle stratégique et de contrôle. Le règlement intérieur de l'ILEP auquel adhère la FRF, précise dans son annexe III, les attentes d'une bonne gouvernance en matière de contrôle : " *Contrôles internes : Le Conseil maintient et évalue régulièrement le système de contrôles internes de l'organisation, de notification de la performance, des directives et des procédures*".⁷²

[244] Le fonctionnement de la commission d'évaluation et de contrôle ne lui permet pas de remplir son rôle de garant du bon fonctionnement de la FRF auprès du conseil de surveillance : ses outils ne sont pas professionnalisés (pas d'analyse de risque ; pas de trame d'analyse standardisée, pas de suivi) ; son champ d'action est réduit aux seuls projets africains et le nombre de projets et de pays visités est faible ; elle ne produit aucun travail sur dossier (analyse de compatibilité des projets avec l'objet social) ; ses recommandations ne sont pas ou peu suivies. La CEC ne dispose pas des audits conduits sur les autres champs par le service du contrôle interne ou le bureau de certification ; elle n'est pas non plus saisie des principaux dysfonctionnements qui sont détectés et traités par le directoire. Ce faisant, la CEC n'est pas en capacité, malgré le dévouement de ses membres bénévoles, de rendre compte au conseil de surveillance qui n'apparaît d'ailleurs pas avoir d'attentes particulières à ce sujet, contrairement au directoire. Cette situation est en partie identifiée et la faiblesse du fonctionnement de la CEC a été signalée⁷³. Mais elle n'est à l'heure actuelle pas corrigée.

[245] Les standards internationaux recommandent que le service d'audit interne dispose d'une indépendance suffisante⁷⁴ et, s'il n'est pas rattaché directement au conseil de surveillance, qu'il le soit fonctionnellement et puisse lui rapporter directement.

⁷¹ Service du contrôle interne. Rapport de contrôle. Mauritanie Juin 2012. page 4.

⁷² ILEP Règlement interne, annexe 3 Annexe Trois Code de bonne gouvernance : Un code pour les secteurs bénévole et communautaire (Extrait d'ACEVO - Association of Chief Executives of Voluntary Organisations) 27 mars 2009.

⁷³ Audit annuel de 2011 du bureau Veritas (absence d'outil d'évaluation)

⁷⁴ Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'IIA : IFACI révision janvier 2011

- [246] Alors que l'amélioration des processus de contrôle est présentée comme « un objectif permanent »⁷⁵ répondant à une « préoccupation à la fois de maîtrise, d'efficacité et de transparence », on relève que cette activité est peu détaillée dans les rapports annuels : après une présentation standard de l'activité, inchangée d'une année sur l'autre, dans le rapport moral du président du conseil de surveillance, seuls les pays et services audités une année donnée changent. Il n'existe pas de synthèse présentée sur la maîtrise globale du risque ni *a fortiori* sur les éventuelles défaillances. Il n'y a notamment pas de données sur les principaux constats, avancées et points de faiblesse, voire signalement d'incidents.
- [247] Le sujet "contrôle interne" n'apparaît pas dans les ordres du jour du conseil de surveillance⁷⁶. Le plan de contrôle annuel ne lui est pas remis ; il dispose uniquement des éléments du rapport moral et d'activité. Il n'existe pas de synthèse présentée sur la maîtrise globale des risques de la fondation. Seuls les rapports de certification sont l'objet d'une présentation⁷⁷ et servent de témoin à l'amélioration du processus qualité de la FRF. Or, le périmètre d'audit du certificateur comme ses délais de réalisation ne permettent pas de couvrir l'ensemble des questions soulevées par l'implantation d'une démarche de maîtrise de risques et d'amélioration de la qualité. Ils ne relatent pas non plus les dysfonctionnements (*cf. infra*).
- [248] La politique d'audit et de contrôle interne reste clairement l'affaire du directoire : le service du contrôle interne lui est rattaché, la CEC lui rend directement compte également. Ceci implique que si la politique de contrôle est bien portée - ce pourquoi elle s'est développée - le conseil de surveillance n'assume pas pleinement son rôle de contrôle en la matière.

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

- [249] Le tableau suivant rassemble les champs de compétence des différents dispositifs. Pour être complet, deux commissions non citées plus haut, car n'ayant pas explicitement une fonction de contrôle mais uniquement de conseil, ont été ajoutées : la commission médicale et la commission d'orientation qui n'interviennent chacune que sur un seul domaine.

⁷⁵ Rapport moral du président du conseil de surveillance 2010, 2011 et 2012.

⁷⁶ Aucune intervention du responsable du service du contrôle interne lors des conseils de surveillance auxquels il assiste très régulièrement avec les 2 autres membres du directoire, au sujet de l'audit interne entre 2009 et 2012 hormis la présentation des rapports du bureau Veritas

⁷⁷ Conseils de surveillance du 12 décembre 2012. Point n°11, du 14 décembre 2011. Point 7, du 15 décembre 2010. point 8, 11 décembre 2011, points 2 et 7. A compter de 2011, les administrateurs ont demandé à être destinataires des rapports d'audit.

Tableau 22 : champ de compétence des dispositifs de contrôle de la FRF

Service ou Domaine	Contrôle interne	Commission Evaluation et contrôle	Commission financière	Commission scientifique et médicale	Commission d'orientation	Bureau
Conseil de surveillance						X
Directoire						X
Comptabilité	X		X			X
Legs	X		X			X
Traitement des dons	X					X
Relations donateurs	X					X
Informatique	X					X
Communication	X					X
Marketing	X					X
Contrôle interne	X		X			X
Service des comités	X					X
Projets lèpre et santé	X	X		X		X
Projets Développement	X	X				X
Projets Ruralité	X	X				X
Projets Enfants	X	X				X
Réseau des bénévoles	X				X	X
Association Amis de la FRF						
ILEP						
UIARF	X					
Follereau Logistique	X					
SCI Dantzig	X					

Source : IGAS

[250] Le service du contrôle interne a les compétences les plus larges, sur la presque totalité de l'ensemble du champ de la FRF et des organismes affiliés. Le certificateur externe couvre les domaines des organes de direction, mais il n'intervient que sur le seul périmètre FRF et pas sur les entités combinées. Dans son rapport d'audit 2011, il avait soulevé la question de la cohérence entre les périmètres disjoints des comptes combinés certifiés par le CAC et celui de la certification. Un membre du conseil de surveillance en 2011 avait suggéré « *de faire admettre au certificateur que le contrôle interne de la FRF couvrant ses filiales, leurs activités se trouvaient implicitement certifiées* ». Mais une certification ne peut être implicite et le périmètre certifié en 2012 est resté celui de la fondation. Dès lors, il conviendrait d'élargir explicitement ce périmètre. Une autre option serait que la CEC intervienne sur l'ensemble du champ mais on a vu qu'elle n'en a ni les moyens ni les outils.

➤ La couverture du risque pays est incomplète et se réduit

[251] Le risque "pays" considéré à raison comme le plus élevé dans l'analyse de risque de 2007-2008, n'est couvert de manière structurée que par le seul service du contrôle interne. Certains pays considérés comme à haut risque (Liban) n'ont fait l'objet d'aucun audit sur la période sous revue⁷⁸.

⁷⁸ Une mission du directoire et du service du développement a été toutefois réalisée en 2011 sans avoir le caractère formel des audits du CI. Un audit du service du CI est programmé en 2013

- [252] Par ailleurs, le nombre d'audits réalisés par ce service se réduit et renvoie à celui des autres intervenants : représentants et salariés des services projets du siège. La politique de contrôle interne actuelle s'oriente vers davantage de contrôle permanent par les services⁷⁹.
- [253] L'analyse des rapports de contrôle met en lumière un approfondissement différent selon les contrôles : si les contrôles effectués par le contrôle interne suivent une méthodologie permettant de vérifier à la fois des éléments factuels (réalisation des investissements, présence des personnels, des médicaments, du matériel), des éléments budgétaires et comptables (vérification des factures) et l'adéquation du projet réalisé et du dossier initial, les contrôles effectués par les autres intervenants de la FRF, responsables de programme ou commissions, sont le plus souvent orientés vers l'analyse qualitative. Ils visent avant tout à s'assurer que le projet soutenu fonctionne bien, à s'enquérir des difficultés ou besoins nouveaux. Les rapports de contrôles de ces différents acteurs ne sont pas normalisés, il n'existe pas de point de contrôles obligatoires minimaux dont devrait s'assurer chaque représentant de la FRF visitant un projet.
- [254] La mission IGAS a pu analyser 135 rapports de visites de projets intervenues entre 2010 et 2012. Ces visites ont été menées par le contrôle interne, les membres du directoire ou les responsables de programmes d'aide. Sur ces 135 missions, 57 ont été le fait du seul contrôle interne et se sont déroulées dans huit pays. Ces contrôles ont dans les deux tiers des cas donné lieu à la fois à des vérifications comptables et budgétaires et à des vérifications matérielles (réalisation des investissements, avancement du projet). Les 75 autres contrôles, menés par d'autres intervenants que le contrôle interne, ont généralement donné lieu à des visites des locaux ou installations et à des rencontres avec les responsables, mais très rarement à des contrôles budgétaires et comptables.
- [255] Le processus d'audit des partenaires s'est fortement structuré autour du service du contrôle interne qui est intervenu de façon régulière dans les principaux pays. La couverture du risque pays est aujourd'hui renvoyée aux représentants sur place et aux responsables de projet au siège, alors même que la fondation a annoncé un désengagement du dispositif de terrain (représentants) et qu'il n'existe pas, hormis au service du contrôle interne, d'outils d'audit opérationnels.

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

- [256] Le précédent contrôle de l'IGAS avait souligné des dérives dans certaines dépenses dont l'objet était manifestement étranger aux causes justifiant les collectes : dépenses de soutien au clergé d'Afrique (construction de lieux de cultes, réfection de séminaire, achat d'équipements, mise à disposition de personnel détaché auprès de diocèse...); financement d'une ferme appartenant à un ancien partenaire de l'association à Say, au Niger...).
- [257] La conformité de l'utilisation des fonds collectés à l'objet social constitue un sujet qui doit retenir l'attention du conseil de surveillance et du directoire. Ce sujet est spécifiquement identifié dans les procédures de recevabilité des projets par les représentants du siège⁸⁰ ainsi que dans les trames d'audits du contrôle interne et du bureau de certification. Toutes les instances de contrôle tant internes qu'externes ont attesté d'une conformité pendant la période 2009-2012. La mission ne partage pas cette analyse et détaille dans le rapport principal les différents points litigieux.

2.2.5 Le traitement de plusieurs risques majeurs n'a pas été satisfaisant

- [258] Un certain nombre de risques semblent insuffisamment maîtrisés, notamment les risques de dérive des représentants, les risques d'abus sur des publics fragiles et le risque d'image. La mission a détaillé ces insuffisances dans le rapport principal.

⁷⁹ In rapport annuel 2011

⁸⁰ Procédures de sélection et suivi des projets : LEPR 1, DEVT 1, ENFT 1 ; Procédure sur l'orientation stratégique et les principes d'action GOUV 2 (4)02-12

3 PIÈCE JOINTE. TABLEAU DE SYNTHÈSE SUR LES DÉPARTEMENTS DU SIÈGE ET LES CARACTÉRISTIQUES AUDITÉES.

SF03 RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION													
<i>Référentiel certification de services "Organismes faisant appel à la générosité du public" JE001</i>													
-ORGANISME : FRF		DEPARTEMENTS											
Responsable audit (1) : M LEBEAU													
Auditeur (2) : P POULIN													
Personnes rencontrées : Cf programme de travail													
		AUDITEURS	Directoire	Projets Afrique et service siège	Comptabilité	Legs	Enfants	Développement	Traitement des dons	Informatique	Ruralité	Relation donateurs	(M)
Jour (octobre)			4	4	5	4	5	5	4	5	5	7	
Auditeur N°			1	1	2	1	1	1	2	2	1	2	
C.1.1	Mission		x										
C.1.2	Document d'orientation		x										
C.1.3	Règles de sélection des projets, programmes		x	x			X	X			X		
C.1.4	Calendriers des actions		x	X			X	X			X		
C.1.5	Charte de déontologie		x										
C.2.1	Statuts		x										
C.2.2	Structure décrite		x										
C.2.3	Organe décisionnel		x										
C.2.4	Responsabilités des dirigeants définies		x										
C.2.5	Comités de conseil et de contrôle		x										
C.2.6	Politique de gestion de la trésorerie		X		x								
C.2.7	Connaissance de la provenance des dons et legs					X			X				
C.2.8	Procédures d'achats			X	x								
C.2.9	Rémunération des intervenants extérieurs pour la collecte												
C.3.1	Demandes des donateurs											X	
C.3.2	Utilisation des données personnelles des donateurs											X	
C.3.3	Données donateurs sécurisées									X		X	
C.3.4	Budget prévisionnel annuel				x								
C.3.5	Comptes d'emploi annuel des ressources		x		x								
C.3.6	Publication des comptes annuels		x		x								
C.3.7	Principes comptables définis et certifiés				x								
C.3.8	Activités commerciales et assimilables suivies et encadrées				x								
C.3.9	Règles de dévolution des produits												
C.4.1	Support de publication												
C.4.2	Rapport annuel d'activités		x	X			X	X			X		
C.4.3	Documents à disposition de donateurs												
C.4.4	Diffusion d'informations adéquates			X			X	X			X	X	
C.4.5	Donateurs informés de la destination des fonds non utilisés												
C.4.6	Information des adhérents sur les rémunérations		X										
	Plan de contrôle interne			X				X	x	X	x		
	Documentation / Utilisation du Logo					X							
« / » = Exigence auditée et aucun rapport de non-conformité (SF02) établi		Majeures :0		Mineures :0									
« nb » = Exigence auditée et nombre de SF02 établis													

SF03 RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION
Référentiel certification de services "Organismes faisant appel à la générosité du public" IE001

ORGANISME : FRF		DEPARTEMENTS															
		(Y)	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	(M)				
Responsable audit (1) : M. LEBEAU		AUDITEURS	Communication	Comités	Marketing	Contrôle interne	Délégations 65 et 40	Délégations 44 et 85								TOTAL	
Auditeur (2) : P POULIN																	
Personnes rencontrées : Cf programme de travail																	
	Jour (octobre)		7	5	7	7	6	6									
	Auditeur N°		1	1	2	1/2	1	2									
C.1.1	Mission																
C.1.2	Document d'orientation																
C.1.3	Règles de sélection des projets, programmes																
C.1.4	Calendriers des actions			X	X	X	X	X									
C.1.5	Charte de déontologie																
C.2.1	Statuts																
C.2.2	Structure décrite			X			X	X									
C.2.3	Organe décisionnel																
C.2.4	Responsabilités des dirigeants définies			X			X	X									
C.2.5	Comités de conseil et de contrôle					X											
C.2.6	Politique de gestion de la trésorerie																
C.2.7	Connaissance de la provenance des dons et legs						X	X									
C.2.8	Procédures d'achats			X		X	X	X									
C.2.9	Rémunération des intervenants extérieurs pour la collecte				X												
C.3.1	Demandes des donateurs				X		X	X									
C.3.2	Utilisation des données personnelles des donateurs				X												
C.3.3	Données donateurs sécurisées				X												
C.3.4	Budget prévisionnel annuel				X												
C.3.5	Comptes d'emploi annuel des ressources																
C.3.6	Publication des comptes annuels		X														
C.3.7	Principes comptables définis et certifiés																
C.3.8	Activités commerciales et assimilables suivies et encadrées			X			X	X									
C.3.9	Règles de dévolution des produits					X											
C.4.1	Support de publication		X			X											
C.4.2	Rapport annuel d'activités		X			X	X	X									
C.4.3	Documents à disposition de donateurs		X	X	X	X	X	X									
C.4.4	Diffusion d'informations adéquates		X	X	X	X	X	X									
C.4.5	Donateurs informés de la destination des fonds non utilisés					X	X	X									
C.4.6	Information des adhérents sur les rémunérations		X			X											
	Plan de contrôle interne			X		X											
	Documentation / Utilisation du Logo																
« / » = Exigence auditée et aucun rapport de non-conformité (SF02) établi		Majeures :0		Mineures :0													
« nb » = Exigence auditée et nombre de SF02 établis																	

Source : Bureau de certification, audit 2011

ANNEXE 3 SUR LE RESEAU DES COMITES DEPARTEMENTAUX EN FRANCE

ANNEXE 3 SUR LE RESEAU DES COMITES DEPARTEMENTAUX EN FRANCE	57
1 LE RESEAU ET LE SERVICE DES COMITES	58
1.1 Missions et organisation des comités et du service des comités	58
1.1.1 Le service des comités.....	58
1.1.2 Le réseau des comités.....	58
1.2 Les instances de pilotage et de conseil du réseau	60
2 LA CONTRIBUTION DES COMITES ET DU SERVICE DES COMITES AU COMPTE D'EMPLOI RESSOURCES DE LA FONDATION	60
2.1 Le produit de la collecte issu du réseau est décroissant.....	60
2.1.1 Les montants collectés varient selon les régions.....	61
2.1.2 La performance de la collecte est meilleure lorsqu'il existe un comité.....	62
2.2 Les recettes du réseau des comités ne couvrent plus ses charges	63
2.3 L'activité d'information et de promotion de la pensée de Raoul Follereau par les comités et salariés du réseau apparaît réduite.....	64
2.4 Des procédures ont été développées spécifiquement pour le fonctionnement des comités.....	66
2.5 Des audits internes et externes sont réalisés régulièrement mais couvrent inégalement les départements selon qu'ils disposent d'un comité ou sont animés en direct par les permanents régionaux.....	66
2.5.1 Le volume d'audit est important sur la période 2009-2012.....	66
2.5.2 Mais cette activité élevée ne permet pas d'atteindre les cibles de contrôle que la Fondation s'est fixées.....	67
2.5.3 L'activité d'audit est beaucoup plus réduite et moins structurée concernant les départements sans comité	68
2.6 Le risque de détournement ou de mauvaise affectation des fonds collectés semble toutefois globalement maîtrisé	68
3 DISCUSSION	69
3.1 L'appréciation de l'évolution et des activités des comités repose sur des données de qualité très inégales.....	69
3.2 Le réseau de bénévoles et des quêteurs disparaît.....	70
3.3 La clef de répartition des charges de collecte-fonctionnement et de diffusion du message doit être réévaluée.....	70
3.4 La fondation pourrait s'interroger sur son intérêt à maintenir le réseau des comités.....	70

[259] La Fondation s'appuie sur un réseau de bénévoles pour soutenir ses actions de mobilisation et de collecte en France. Réunis dans des associations loi 1901 affiliées à la Fondation ou des comités départementaux sans personnalité morale, ce réseau de bénévoles a beaucoup évolué ces dernières années. Cette annexe présente la structure du réseau des comités départementaux⁸¹, ses principales activités et son suivi par la Fondation, sa contribution au CER et le contrôle interne et externe de ses activités. En conclusion, la mission souligne que la collecte effectuée par ce réseau ne justifie pas son coût de fonctionnement.

1 LE RESEAU ET LE SERVICE DES COMITES

1.1 Missions et organisation des comités et du service des comités

[260] Les missions des comités sont définies dans la procédure "Principes et organisation du réseau"⁸². Elles sont centrées sur trois des cinq missions sociales :

- Mission sociale Lèpre : organisation de la collecte annuelle de la journée mondiale des lépreux (JML), animations ou actions locales (avec collecte) voire d'opérations commerciales et d'interventions locales (sans collecte) ;
- Mission sociale relative aux Enfants en détresse : depuis 2010, le réseau est chargé de promouvoir le second pilier d'action de la FRF après la Lutte contre la lèpre : le programme Enfants, via les outils de communication « Enfants en marche ». Des collectes spécifiques sont organisées autour d'actions ciblées d'animation locale ;
- Mission sociale information sur les missions sociales et diffusion de la pensée du fondateur : le réseau doit contribuer localement à cette mission.

1.1.1 Le service des comités

[261] L'animation nationale et le contrôle du réseau reposent sur le service des comités avec au siège 2,4 ETP (un directeur et des adjoints administratifs) et sept permanents régionaux, soit une dizaine de salariés. Suppléant les bénévoles dans les départements ne disposant pas de comité, le service des comités a également pour objectif de conforter le tissu bénévole existant et son renouvellement. Ses missions, sont détaillées dans la procédure citée supra :

- " Développer et animer le réseau ;
- *Soutenir sur le plan administratif, organisationnel, logistique et méthodologique les bénévoles dans leurs actions, notamment lors de la Journée Mondiale des Lépreux et d'opérations ou événements nationaux (Enfants en marche ...) ou locaux ; Le service des comités diffuse un bulletin de liaison « Aimer-Agir ;*
- *Assurer les liens avec les Associations affiliées ; et enfin*
- *Organiser le congrès annuel de Paray le Monial. "*

1.1.2 Le réseau des comités

[262] Le réseau des comités couvre en 2012 les 96 départements métropolitains rassemblés en sept grandes régions.

⁸¹ On nommera sauf précision contraire dans cette annexe les deux modèles association et comité, sous un même terme générique "comités" comme la Fondation le fait et recommande dans sa procédure **RESO 1 (1)05-12**

⁸² Procédure "Principes et organisation du réseau" RESO 1 (1)05-12

[263] La couverture départementale repose sur quatre configurations distinctes. Les deux premières reposent sur un comité constitué en association loi 1901 ou en délégation avec bureau et délégué nommé par la Fondation. Les deux dernières ne disposent pas de comité : un bénévole isolé fait office de trésorier sans délégation avec l'appui d'un salarié de la Fondation ou bien, en l'absence de tout bénévole actif, ce salarié assume les responsabilités qui seraient celles d'un délégué bénévole.

[264] Cinq comités sont constitués en association. Ce dispositif est en forte décroissance. Le directoire incite depuis plusieurs années à la transformation progressive des associations qui sauf exception n'arrivent pas à se renouveler, en délégations. Une procédure spécifique encadre le déroulement. Trente trois départements disposent d'une délégation et 14 uniquement d'un trésorier. Ce dispositif est également en décroissance. Dans 44 des 96 départements (45 %), les sept salariés, permanents régionaux assurent directement l'animation. Il n'existe pas de comités dans les cinq départements d'outre mer.

[265] En métropole, il existe dans la majorité des cas un seul comité par département, à l'exception du Puy de Dôme ou coexistent deux comités et de l'Alsace, dont les deux départements sont couverts par un même comité. Le tableau suivant détaille ce dispositif, pour chacune des grandes sous-régions.

Tableau 23 : Tableau 1 Répartition de la couverture départementale du réseau des comités par type d'intervenant

Régions Follereau	Association affiliée	Délégué	Trésorier	Salarié	Absence	Total général	observation
Centre Savoies	1	5	3	7		16	1 association et 1 délégation en 63
Nord		6	1	5		12	
Sud-Est	1	6	2	5		14	
Sud-ouest	1	5	5	5		16	2 trésoriers en 64
Est	1	4	2	5		12	une seule association pour Alsace
Ouest	1	4	1	8		14	
Ile de France		3		9		12	
DOM					5	5	
Total général	5	33	14	44	5	101	

Source : RFR, 2013 Traitement IGAS (unité de compte nombre de départements avec prise en compte des doublons)

[266] Les comités départementaux sont composés de bénévoles qui œuvrent principalement pour préparer et animer la collecte lors de la JML. Ces comités s'appuient à cette occasion sur un réseau de quêteurs, souvent organisés par paroisse, sous la responsabilité d'un responsable de secteur, qui viennent ponctuellement les aider pour cette occasion. La Fondation recense globalement bien le nombre de troncs utilisés pour cette quête, mais ne décompte pas le nombre de quêteurs. Le nombre de bénévoles dans les comités n'est pas précisément connu non plus. Il varie d'une personne s'appuyant sur des responsables de secteurs paroissiaux (lorsqu'il s'agit d'un simple trésorier) à une vingtaine de membres lorsque le comité est "au complet" avec un bureau ayant réparti les différentes missions. On rappelle que ce cas de figure ne concerne plus que sur 5 associations, 33 délégations départementales et 14 trésoriers, soit entre huit cent et mille membres bénévoles, engagés dans les comités. Dans les autres départements, un peu plus de la moitié, les bénévoles sont en nombre encore plus faible, les permanents s'appuyant sur un réseau plus réduit de responsables de secteur paroissiaux pour la JML et sur quelques bénévoles isolés.

[267] Les comités départementaux peuvent se regrouper au niveau régional et élire un délégué régional. Choisi parmi les délégués et présidents des associations affiliées, le délégué régional est chargé d'appuyer le salarié, permanent régional, dans l'animation du réseau. Il participe également à ce titre à la commission d'orientation (*cf. infra*).

1.2 Les instances de pilotage et de conseil du réseau

[268] Le service des comités est sous l'autorité du président du directoire. Le directoire agréé les associations affiliées. Dans les comités non associatifs, le président du directoire nomme les délégués départementaux.

[269] Les bénévoles membres des comités départementaux sont représentés auprès des instances dirigeantes de la Fondation dans deux instances : le conseil de surveillance, au travers de la représentation de l'association des amis de Raoul Follereau (AAFRF) et la commission d'orientation, placée auprès du directoire et dont le président est invité au conseil de surveillance.

[270] L'association des amis de Raoul Follereau (AAFRF) dispose de trois sièges au conseil de surveillance de la Fondation ; elle regroupe les membres bénévoles des comités.

[271] Le directoire s'appuie sur une commission d'orientation qui doit assurer et développer la communication entre la Fondation et le Conseil d'administration de l'Association « Les Amis de la Fondation Raoul Follereau » d'une part et les bénévoles et membres de cette dernière d'autre part.⁸³ La commission d'orientation est composée de membres désignés pour quatre ans par les délégués départementaux et les présidents des associations affiliées⁸⁴, parmi leurs pairs. La commission compte actuellement trois membres au lieu de sept (1 par région FRF). Elle pallie ces absences en cas de réunions importantes, comme en 2012, en conviant les volontaires des autres régions, même non élus régionaux. Il existe ici un sujet de renouvellement des « bonnes volontés ».

[272] Les compte rendus de la commission font état de discussions centrées sur la JML, les enfants en marche, l'animation du réseau, enfin et surtout sur les renouvellements des bénévoles de ce réseau. Les pistes de relance du bénévolat ont notamment été arrêtées en 2011-2012.

2 LA CONTRIBUTION DES COMITES ET DU SERVICE DES COMITES AU COMPTE D'EMPLOI RESSOURCES DE LA FONDATION

[273] L'activité des comités apparaît principalement centrée sur la collecte de fonds. Le dispositif de reporting mis en place par la Fondation distingue la collecte de la JML des opérations hors JML. En leur sein, les opérations commerciales font l'objet d'un traitement spécial, avec validation préalable du service des comités. Ces opérations sont citées pour mémoire car elles ne sont pas développées⁸⁵. Pour cette raison, leur produit est globalisé dans les tableaux ci-dessous.

2.1 Le produit de la collecte issu du réseau est décroissant

[274] La collecte lors de la journée mondiale des lépreux (JML) est le principal produit du réseau des comités. Elle en représente entre 85 et 80 %, selon les années.

⁸³ Procédure GOUV 14 (1)10-06 relative à la commission d'orientation

⁸⁴ Le président des associations de chaque association affiliée est de droit membre de l'association des amis de Raoul Follereau.

⁸⁵ Une seule opération commerciale à Lyon, sur les 100 manifestations locales réalisées France entière en 2012 et qui a collecté 1 723 €

Tableau 24 : Evolution de la collecte du réseau 2007-2012

Année	JML	Hors JML	Total	Evolution annuelle
2007	1 256 570 €	150 912 €	1 407 482 €	
2008	1 099 773 €	146 834 €	1 246 607 €	- 13 %
2009	1 010 735 €	139 634 €	1 150 369 €	- 8 %
2010	899 448 €	142 071 €	1 041 519 €	- 10 %
2011	906 057 €	140 240 €	1 046 296 €	0 %
2012	828 662 €	149 495 €	978 157 €	- 7 %

Source : FRF/Service des comités

[275] Alors que le produit de la collecte hors JML est resté stable, autour de 150 000 € ces dernières années, celui de la JML a décliné chaque année, sauf entre 2010 et 2011. Au total, le produit global de la collecte a décliné de 30,5 % entre 2007 et 2012.

2.1.1 Les montants collectés varient selon les régions

[276] En 2012, la région Centre Savoie occupe la première place des régions les plus généreuses (180 400 €), suivie de la région Ouest (175 000 €). Cette hiérarchie se modifie lorsqu'on rapporte la collecte totale au nombre d'habitants : la région Sud-ouest s'intercale entre les deux premières. Sud-est et Ile de France apparaissent les moins contributrices à cette aune.

Tableau 25 : Collecte moyenne pour 100 000 Hbts. selon le découpage régional de la Fondation en 2012 (Hors DOM)

Régions	Total collecte	Moyenne pour 100 000 Hbts	Nombre de départements	Part de la JML
Centre Savoies	180 494 €	1 947 €	15	76 %
Sud-Ouest	112 650 €	1 919 €	15	79 %
Ouest	139 239 €	1 902 €	13	94 %
Est	175 423 €	1 811 €	14	89 %
Sud-est	123 117 €	1 302 €	15	75 %
Ile de France	110 781 €	1 245 €	12	90 %
Nord	136 043 €	874 €	12	91 %
	977 792 €	1 515 €	101	85 %

Source : FRF, Traitement IGAS

[277] Cette hétérogénéité de la performance de la collecte s'observe également entre régions administratives.

Tableau 26 : Collecte moyenne régionale pour 10 000 habitants en 2012 par région administrative (hors DOM)

Régions administratives	Moyenne de collecte 2012 pour 100 000 habitants
Rhône Alpes	2 542 €
Basse Normandie	2 404 €
Lorraine	2 385 €
Bretagne	2 377 €
Limousin	2 048 €
Bourgogne	1 895 €
PACA	1 893 €
Midi Pyrénées	1 844 €
Alsace	1 838 €
Pays de la Loire	1 815 €
Franche Comté	1 764 €
Aquitaine	1 614 €
Poitou Charentes	1 490 €
Champagne Ardennes	1 375 €
Languedoc Roussillon	981 €
Ile de France	945 €
Haute Normandie	904 €
Auvergne	887 €
Nord Pas de Calais	887 €
Centre	882 €
Picardie	792 €
Moyenne régionale	1 515 €

Source : FRF/ Service des comités ; Traitement IGAS

2.1.2 La performance de la collecte est meilleure lorsqu'il existe un comité

[278] La part de la collecte JML (et donc des dons affectés à la mission sociale Lèpre) est prépondérante dans le produit de la collecte des comités (85 %). Elle est un peu moins forte proportionnellement pour les départements avec une association.

Tableau 27 : Comparaison des rendements de collecte départementaux entre régions en 2012 selon la nature de la présence territoriale

Suivi territorial par	Collecte JML	Collecte hors JML	Total collecte	Moy. pour 100 000 hab.	Nbre départements	ratio JML/total
Association	90 716 €	44 359 €	135 076 €	3 258 €	5	67%
Délégué	383 025 €	45 645 €	428 670 €	2 130 €	32	89%
Trésorier	127 299 €	27 682 €	154 980 €	1 601 €	14	82%
Salarié	227 213 €	31 414 €	258 627 €	1 048 €	44	88%
Total général	828 253 €	149 100 €	977 353 €	1 610 €	95	85%

Source : FRF, traitement IGAS

[279] La collecte des départements où sont implantées des associations est la plus généreuse, avant celle des départements disposant de délégués ou de trésoriers. La collecte des départements suivis uniquement par des salariés est trois fois moins performante rapportée à la population de la zone (1 048 € pour 100 000 habitants).

[280] L'animation directe des départements sans comité par un salarié ne permet pas d'enrayer la chute des recettes. La moyenne de collecte départementale dans les départements suivis uniquement par un permanent est également très variable selon les régions.

Tableau 28 : Comparaison des rendements départementaux moyens de collecte pour 10⁵ habitants en 2012 dans les régions suivies par les seuls permanents du réseau

Suivi territorial par	Collecte JML	Collecte hors JML	Total collecte	Moy. pour 100 000 hab.	Nbre départements	ratio JML/total
Centre Savoies	62 205 €	7 737 €	69 942 €	2 090 €	7	89%
Sud-ouest	4 485 €	10 910 €	15 396 €	1 467 €	4	29%
Ouest	48 040 €	3 766 €	51 806 €	968 €	8	93%
Est	12 494 €	1 408 €	13 901 €	964 €	5	90%
Sud-est	12 074 €	1 932 €	14 007 €	744 €	6	86%
Ile de France	77 165 €	4 241 €	81 407 €	702 €	9	95%
Nord	10 749 €	1 420 €	12 169 €	457 €	5	88%
Total général	227 213 €	31 414 €	258 627 €	1 048 €	44	88%

Source : FRF, traitement IGAS

[281] La collecte régionale moyenne dans les 44 départements suivis par des salariés varie d'un facteur 4 : de 2090 € pour 100 000 habitants en région Centre Savoie à 457 € dans la région Nord.

2.2 Les recettes du réseau des comités ne couvrent plus ses charges

[282] Les charges principales du réseau (1 089 861 € en 2011) sont liées aux permanents régionaux (457 586 €) et aux frais de siège (554 585 €). Ces charges sont supérieures aux recettes générées par le réseau.

Tableau 29 : Coûts du réseau territorial en 2011

2011	Total des coûts	Permanents	Bénévoles	part de la région FRF sur total
Centre-Savoies	109 842 €	77 855 €	31 988 €	21%
Est	79 320 €	76 877 €	2 443 €	15%
Ile de France	55 017 €	47 145 €	7 872 €	10%
Nord	74 733 €	64 889 €	9 844 €	14%
Ouest	68 975 €	63 139 €	5 836 €	13%
Sud-est	68 438 €	63 520 €	4 919 €	13%
Sud-ouest	78 950 €	64 161 €	14 789 €	15%
TOTAL	535 276 €	457 586 €	77 690 €	100%
part permanent / bénévoles		85%	15%	100%

Source : FRF, Traitement IGAS

- [283] Aux couts directs des comités et des permanents régionaux, s'ajoutent les charges du siège imputées au fonctionnement du réseau.

Tableau 30 : Coût des services du siège imputés au fonctionnement du réseau en 2011

Services des comités (siège)	368 363 €
Formation	80 633 €
Congrès	100 073 €
Sessions	5 515 €
sous total	554 585 €

Source : FRF

- [284] Les recettes du réseau des comités ne couvrent pas ses charges : en 2011, 1 089 861 € de charges pour 978 157 € de recettes, soit un ratio R/C de 96. L'activité est déficitaire. Les charges des comités sont par ailleurs croissantes (+12 %), alors que les recettes baissent (-6 %) sur la période 2010-2012. Il existe un phénomène de ciseau entre charge et recettes. Ce phénomène est durable et lié en bonne partie à la baisse de la collecte lors de la JML. Il peut être relié à la réduction progressive du nombre de comités, à commencer par ceux qui sont portés par un statut associatif, dont les départements apparaissent les plus généreux. La suppléance par un réseau salarié, coûteuse, n'apparaît pas en mesure de contrebalancer la baisse de la capacité d'action du réseau des bénévoles. Les charges de suivi et d'audit, nécessaires pour sécuriser des activités de collecte réparties sur un grand nombre de bénévoles ont également crû.

2.3 L'activité d'information et de promotion de la pensée de Raoul Follereau par les comités et salariés du réseau apparaît réduite

- [285] Le cout du réseau est affecté pour ses 9/12 dans le CER à la cinquième mission sociale d'information et de promotion de la pensée de Raoul Follereau. Pour le service des comités 90 % du temps entre décembre et février est consacré à la préparation de la JML. Par ailleurs, les dépenses entre décembre et février des comités et bénévoles sont principalement affectées à la JML. La collecte à cette période représente 100 % de l'activité dans le réseau. Sur l'année, la clef retenue est donc de 3/12 des charges du réseau affectées à la collecte et 9/12 à la cinquième mission sociale.
- [286] Cette quote-part apparaît surdimensionnée au regard de l'investissement du réseau des comités sur cette mission sociale.
- [287] L'activité d'information sur les missions sociales fait partie des activités de collecte (JML) mais surtout, de celles liées aux opérations de collecte spécifiques. Ces dernières ont rapporté 150 000 € en 2012 et se répartissent sur 99 manifestations locales.

Tableau 31 : Distribution des manifestations locales organisées en 2012 par le réseau par région et par thème

Région	Dévt.	Enfant en marche	Enfant	Lèpre	Liban	Non précisé	Ruralité	Toutes causes	Total général
Sud-Est	1	1	13	5		3			23
Centre Savoie		7	6	7		1	1		22
Ile de France	2	13	4			1			20
Grand Ouest		7	2	1				1	11
Grand Sud-Ouest	4	2	1	2		1			10
Nord-Ouest	1	1	2	2	1				7
Est		2	1	2					5
Non précisé			1						1
Total général	8	33	30	19	1	6	1	1	99

Source : FRF; traitement IGAS

[288] La thématique Enfant et Enfant en marche (EEM) a concerné les deux tiers des manifestations locales ayant donné lieu à collecte en 2012.

[289] Le nombre global de manifestations locales apparaît faible (environ une par an/département en 2012). L'information sur les missions sociales ne peut donc être reliée aux manifestations locales que de manière marginale. L'information serait-elle faite lors d'autres interventions ne donnant pas lieu à collecte ?

[290] L'activité, contrairement à celles liées à la collecte (JML et opérations d'animation) ne fait l'objet d'aucun enregistrement systématisé, ni par les comités, ni par les permanents. ceci constitue en soi une information utile sur la faible importance accordée par la Fondation à cette activité. Les permanents doivent en principe établir chaque année un rapport annuel d'activité, mais ceci n'est réalisé que dans une seule des sept régions. La Fondation n'est donc pas en mesure de fonder ces estimations de répartition des charges du CER entre mission sociale et fonctionnement ou collecte, qui ne reposent sur aucune mesure formalisée dans son réseau bénévole et salarié.

[291] La mission a tenté d'apprécier lors de ses entretiens dans les comités et avec les permanents l'importance de l'activité d'information qui n'est pas directement liée à une manifestation locale.

- Dans le comité du Morbihan, il n'existe aucune activité non destinée *in fine* à la collecte⁸⁶.
- Dans les deux départements alsaciens, cette activité qui ne repose que sur trois à quatre personnes parmi la trentaine des membres de l'association, est réduite. Chacune réalise une opération de sensibilisation par an en moyenne (exposition photos ; conférences de carême sur la vie et l'œuvre de Raoul Follereau). Les activités d'information radio ont été arrêtées depuis 5 ans, car ces sujets "n'intéressent plus la presse".
- L'activité d'information du permanent Est en 2012 a porté sur 10 interventions parmi les 22 interventions faites en 2012 ((lycées, paroisse, rencontre de bénévoles). Sept de ces 10 interventions ont été réalisées dans l'Aube, son département de résidence.

[292] Au total, l'activité d'information réalisée directement par les comités et les permanents salariés apparaît marginale par rapport à l'activité directement liée à la collecte, notamment lors de la JML.

[293] Le développement du contrôle interne et externe est détaillé dans l'annexe spécifique qui lui est consacré. Les développements suivants ne concernent que la mise sous assurance qualité des comités et services du siège.

⁸⁶ Plusieurs interventions successives au Forum des associations dans un lycée de Vannes ont finalement abouti à ce que la cause de la Fondation soit retenue comme bénéficiaire de la marche de la solidarité en 2012 qui a rapporté 8 675 €

[294] Ce développement repose comme toute la démarche de contrôle interne, sur les services du siège (ici le service des comités et ses sept permanents régionaux), sur le service du contrôle interne et enfin sur le certificateur externe.

[295] On ne citera que pour mémoire, la commission d'évaluation et de contrôle qui « a pour objet de signaler au conseil de surveillance tout dysfonctionnement constaté dans la bonne affectation et l'utilisation des ressources collectées auprès des donateurs »⁸⁷. Cette commission a produit des travaux sur la mise en œuvre des projets sur le terrain, où elle s'est déplacée⁸⁸. Elle ne s'est par contre pas saisie du fonctionnement du réseau des comités France et n'a produit aucune réflexion sur ce sujet. Elle n'a enfin pas travaillé sur la 5^{ème} mission sociale dont la mise en œuvre repose pour partie sur le réseau des comités et ses bénévoles.

2.4 Des procédures ont été développées spécifiquement pour le fonctionnement des comités

[296] Le service du contrôle interne a développé des procédures de contrôle des activités depuis 2003-2004, déployées en 2006. Dix procédures détaillent l'organisation et fonctionnement des comités de manière très complète. On relève notamment la précision des procédures ayant pour objet la gestion et le suivi des processus financiers de la Journée Mondiale des Lépreux (JML) et des manifestations locales de collecte qui témoignent d'une volonté d'encadrement et de réduction du risque de la Fondation sur ce thème.

2.5 Des audits internes et externes sont réalisés régulièrement mais couvrent inégalement les départements selon qu'ils disposent d'un comité ou sont animés en direct par les permanents régionaux

[297] Ces procédures sont à la base des audits du service du contrôle interne et externe. Ils ont été réalisés sur la période soit par les permanents régionaux et/ou les salariés du service du contrôle interne soit en externe par le bureau certificateur. Ce dernier réalise ses audits sur le terrain, accompagné d'un salarié du siège ou d'un permanent régional.

2.5.1 Le volume d'audit est important sur la période 2009-2012

Tableau 32 : Nombre d'audit départementaux réalisés entre 2009 et 2012 par la FRF ou le bureau de certification externe.

Régions Follereau	2 009	2 010	2 011	2 012	Total général
Centre Savoies	4	1			5
Est	4	4	1	1	10
Ile de France	2	1		2	5
Nord	2	2	1	3	8
Ouest		2	2	2	6
Sud-Ouest	2	2	3	4	11
Sud-Est	5	5	1	6	17
Total général	19	17	8	18	62

Source : FRF Plan et planning contrôle interne, traitement IGAS

⁸⁷ Article 7 des statuts de la FRF

⁸⁸ Voir Annexe Contrôle interne et externe à la FRF

[298] Sur la période 2009-2012 : 41 départements ont été contrôlés sur 52 départements disposant d'une présence bénévole (délégué, Trésorier ou association); 1 département sur 3 a été contrôlé chaque année en interne (permanent ou CI) ou externe (Bureau certificateur), sauf en 2011 (1/6). L'essentiel des contrôles repose sur les contrôles internes (4/5) hormis en 2011 (1/2) ; on relève une plus faible présence du service du contrôle du siège par rapports aux audits réalisés par les permanents en 2012 et 2011 : 2 audits en 2012 et 1 seul en 2011, contre 11 en 2010.

Tableau 33 : Taux de contrôle des 52 départements avec délégation, trésorier ou association

	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Taux de contrôle global annuel	37%	33%	15%	35%	79%
dont taux de contrôle par bureau certificateur	8%	4%	8%	8%	8%

Source : FRF Plan et planning contrôle interne, traitement IGAS

2.5.2 Mais cette activité élevée ne permet pas d'atteindre les cibles de contrôle que la Fondation s'est fixées

[299] Un même département a pu être contrôlé une ou plusieurs fois, d'autres pas pendant ces quatre dernières années. La Fondation s'est fixé pour objectif de contrôler *a minima* les associations tous les 2 ans, les permanences régionales et les départements sans délégation tous les 3 ans et les délégations tous les quatre ans. Toutes les associations ont été contrôlées une ou plusieurs fois sur la période, certaines deux fois (Puy de Dôme et Haute Vienne), une quatre fois (Var). Une seule n'a été contrôlé qu'une fois (Morbihan).

[300] Onze départements siège d'une délégation et trois pourvus uniquement d'un trésorier n'ont pas été contrôlés sur la période. La cible de contrôle n'est donc pas respectée pour 1/3 de ces départements (14/44). Les départements avec délégués de la région Sud-est et Centre-Savoies ont notamment échappé à ces audits. Ce qui constitue une fragilité.

Tableau 34 : Départements n'ayant pas été contrôlés sur la période 2009-2012 selon la région Follereau

Régions	Nombre départements non contrôlés		Rappel départements avec délég et/ou tréso	Taux de non contrôlés
	délégué	Trésorier		
Centre Savoies	4	1	8	63%
Est		1	7	14%
Ile de France	1		8	13%
Nord	1		10	10%
Ouest	1	1	6	33%
Sud-est	3		5	60%
Sud-ouest	1		3	33%
Total général	11	3	47	30%

Source : IGAS

2.5.3 L'activité d'audit est beaucoup plus réduite et moins structurée concernant les départements sans comité

[301] Les activités de collecte des départements sans délégués sont contrôlées à travers les audits des permanents régionaux par le service du contrôle interne ou (2 fois) du bureau Certificateur : 6 des 7 régions ont été concernées entre 2009 et 2012. Seule la région Est n'a pas été contrôlée. La grille de contrôle porte sur l'activité du permanent.

Tableau 35 : Nombre d'audit des salariés réalisés par le service du contrôle interne du siège et par le Bureau Certificateur

Régions Follereau	2 009	2 010	2 012	Total général
CENTRE SAVOIES		1	1	2
Ile de France	1			1
NORD		1		1
OUEST	1		1	2
SUD EST		1		1
SUD OUEST		1		1
Total général	2	4	2	8

[302] Le contrôle des départements sans délégués apparaît moins structuré que les précédents s'agissant du contrôle de gestion des troncs et tirelires et des remontées des recettes. Ces activités sont sous la dépendance directe des permanents et donc suivies *a priori* de manière plus attentive, mais cette faiblesse du contrôle, s'agissant de plus de la moitié du réseau constitue ici aussi une zone potentielle de vulnérabilité.

2.6 Le risque de détournement ou de mauvaise affectation des fonds collectés semble toutefois globalement maîtrisé

[303] Il n'existe pas d'analyse de risque en bonne et due forme sur le réseau et on ne peut garantir que les départements les plus critiques ont bien été contrôlés. De plus, on a vu que la couverture des contrôles est inégale entre départements avec ou sans comité. Enfin, les procédures d'audit sont beaucoup plus structurées s'agissant des comités comme si le risque ne concernait pas les départements suivis directement par les salariés, or ceux-ci s'appuient également sur des réseaux de quêteurs. Enfin les procédures sont exigeantes pour un réseau de bénévoles (i.e. l'enregistrement des numéros de troncs ou une double signature d'émargement sur les feuilles de recueil garantissant qu'un premier contrôle local a bien été réalisé dès la phase de comptage du tronc est en principe exigé ; ces données peuvent manquer sur un nombre significatifs de documents⁸⁹) : on touche ici les limites d'une démarche de sécurisation.

[304] Toutefois, la densité des contrôles et les constats réalisés lors des différents audits tant internes qu'externes sont plutôt rassurants. Les procédures du réseau ont été sécurisées et les contrôles interne et externe se sont globalement déployés sur les départements sans comité ou association.

⁸⁹ Dans le Morbihan, considéré à juste titre comme un bon exemple d'engagement bénévole, la mission a relevé sur les bordereaux de collecte récapitulant les dons en espèce faits lors de la JML 2012, 35 bordereaux sur 53 (66 %) étaient incomplètement renseignés (identification du tronc utilisé et peu de doubles signatures)

[305] Hormis le sujet du renouvellement des délégués ou trésoriers, les principaux écarts constatés lors de ces audits concernent la mise à jour des statuts associatifs et le décompte des tronc et tirelires utilisés pour la JML. S'il peut exister des questions de bon signalement de dons ouvrant droit à déduction fiscale, il n'existe pas de signalement d'erreur d'affectation concernant des dons entre les dons affectés ou non affectés. Enfin et surtout, les contrôles tant internes qu'externes n'ont jamais signalés de détournements, ou d'écarts significatifs de reversement d'un comité vers le siège. L'ensemble du processus semble globalement maîtrisé.

3 DISCUSSION

3.1 L'appréciation de l'évolution et des activités des comités repose sur des données de qualité très inégales

[306] La fiabilité des données de collecte est globalement bonne et doit beaucoup au développement des procédures de contrôle interne et d'audits décrit ci-dessus. L'activité des comités relative aux opérations donnant lieu à collecte est de ce fait lisible et bien suivie par la Fondation.

[307] A l'inverse, les activités ne donnant pas lieu à collecte, et notamment celles relatives à la cinquième mission sociale, ne sont pas enregistrées.

[308] Enfin et surtout, alors même que le réseau des bénévoles est en phase de décroissance très importante que la Fondation tente de suppléer avec un réseau de salariés, les données sur les ressources humaines bénévoles ne sont pas fiables. Il existe bien une base de données « bénévoles » qui contient 5901 enregistrements, avec 5250 bénévoles mais il s'agit d'une base historique qui n'est pas mise à jour. Cette base sert principalement à l'organisation de réunions régionales et pour les invitations au congrès annuel de Paray le monial (1200 à 1300 invitations en 2012).

[309] Le service des comités adresse sa publication " aimer – agir " à 1800 destinataires. Il estime à 1500 le nombre de bénévoles actifs i.e. impliqués concrètement dans les actions locales. Ce sont en principe les permanents régionaux qui pourraient garantir un dénombrement homogène mais la fondation n'a pas défini de critères sur ce sujet et la mission a pu constater qu'il n'existe pas de règle stabilisée en la matière. Ce chiffre doit être considéré comme une borne haute. La réalité est probablement plutôt comprise entre 1500 et 1000.

[310] De même, il n'existe pas de données fiables sur le nombre de quêteurs qui seraient selon le service des comités compris entre 20 et 25 000. Si le nombre de tronc distribués pour la JML de 2012 (12 042) est globalement fiable, celui du nombre de quêteurs ne repose sur aucune mesure sérieuse. Les seules données fiables et suivies concernent le nombre de comités et leur statut : elles sont produites par le service du contrôle interne. Pour ces raisons, le nombre de bénévoles qui constitue une des ressources importantes de la Fondation n'est donc pas détaillé dans son compte d'emploi ressources.

3.2 Le réseau de bénévoles et des quêteurs disparaît

- [311] Bien qu'il ne soit pas possible de le détailler précisément, le nombre de bénévoles et de quêteurs décroît. Celui-ci est directement relié au nombre de comités "opérationnels". Il existait 81 comités au début des années 2000⁹⁰ (19 associations et 62 délégations). Il n'en existe plus que 38 en 2012 (5 associations et 33 délégations). La majorité des comités actuels est composée de bénévoles âgés qui, sauf exception comme cela a été constaté dans le Morbihan, ne trouvent pas de remplaçants. Le réseau des comités est en train de disparaître.
- [312] Le recours aux seuls salariés apparaît moins performant en termes de collecte JML et hors JML. Quelques soient leurs mérites, la taille des sept régions qu'ils doivent animer est incompatible avec une animation de proximité. Leurs objectifs annuels visent aujourd'hui principalement à maintenir les comités existants et à essayer de susciter la création de nouveaux comités. Cet objectif est difficile à réaliser, et les rares résultats ne permettent pas d'inverser la tendance structurelle à la réduction du réseau de bénévoles
- [313] Cette redynamisation par les salariés apparaît d'autant plus difficile que le service des comités ne dispose pas d'outils de pilotage de ce réseau : pas de connaissance du nombre de bénévoles « actifs », ni des quêteurs, pas de comparaison fine des pratiques de collectes entre régions et départements, pas de mesure des activités autres que de collecte ; pas d'écrits sur la stratégie. La commission d'orientation n'a pas non plus fait réaliser de travaux spécifiques sur les causes de désaffection des bénévoles autres que des analyses qualitative lors de réunions d'échanges internes entre membres des comités et des associations. Les pistes d'action proposées en 2011-2012 n'ont semble-t-il pas été évaluées.

3.3 La clef de répartition des charges de collecte-fonctionnement et de diffusion du message doit être réévaluée

- [314] Le réseau est principalement centré sur des actions de collecte Il n'existe pas d'enregistrement centralisé fait en département par les bénévoles ou les salariés, des réunions ou actions qui seraient faites à titre uniquement informatif (sans aucune collecte). La mission estime que cette activité est très faible et ne justifie pas l'affectation de 9/12 des coûts du réseau à la cinquième mission sociale.
- [315] Si l'on considère que l'activité de collecte nécessite une part incompressible d'information, on attribuera une quote-part généreuse à la 5ème mission sociale en considérant qu'au maximum un tiers des charges du réseau peuvent lui être imputées. Le reste doit être réparti sur les couts de fonctionnement et de collecte.

3.4 La fondation pourrait s'interroger sur son intérêt à maintenir le réseau des comités

- [316] L'activité d'information sur les missions sociales, réalisée en proximité est au mieux très modeste et ne peut suffire à elle seule à justifier l'existence d'un réseau territorial. Seule l'activité de collecte et notamment celle réalisée lors de la JML justifie l'existence du réseau. Mais les recettes générées par le réseau des comités et des salariés ne couvrent qu'à peine ses charges. La capacité de relance d'une activité de collecte apparaît hors de portée : il faudrait densifier le réseau des salariés et leur fixer des objectifs de reconstitution des comités ambitieux pour à terme reconquérir des "parts de marché" JML.

⁹⁰ IGAS, Contrôle les organismes faisant appel à la générosité publique. Fédération groupe Raoul Follereau, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2001.

- [317] La collecte JML est également réalisée par un autre organisme, autorisé à quêter sur la voie publique : l'ordre de Malte. Sa collecte représentait 776 000 € en 2012. Ces recettes sont plutôt décroissantes. Elles reposent sur un réseau de 4500 bénévoles et la JML ne représente qu'une petite partie de leur activité. Le réseau existe pour d'autres missions. La collecte JML repose, comme pour la Fondation, sur des quêtes principalement organisées autour des paroisses. Les deux organismes se sont partagé le territoire.
- [318] Dans l'hypothèse où la Fondation capterait la totalité des recettes de l'Ordre de Malte sur le territoire, ceci ne conduirait au mieux qu'à les doubler. Le rapport charges recettes serait de 0,66 : soit 1,5 € collecté pour 1 € dépensé. Même dans cette hypothèse extrême la collecte par un réseau territorial interposé, dédié principalement à cette activité, n'est pas rentable. Les stratégies d'appel au don par mailing font mieux (*cf.* rapport principal, partie 2). Dès lors la question du maintien du réseau des comités se pose.

ANNEXE 4 L'ELABORATION DU COMPTE COMBINE D'EMPLOI DES RESSOURCES

ANNEXE 4 L'ELABORATION DU COMPTE COMBINE D'EMPLOI DES RESSOURCES.....	73
1 UNE COMPTABILITE GENERALE PEU LISIBLE, GLOBALISANT DES DEPENSES DE NATURE DIFFERENTE.....	74
1.1 Des comptes comportant plusieurs types de charges et regroupant plus de la moitié des dépenses.....	74
1.2 La faible lisibilité de cette comptabilité générale.....	75
2 UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE PARTIELLEMENT ORIENTEE VERS UN SUIVI DES RESULTATS PAR CAUSE.....	75
2.1 La répartition analytique des charges.....	75
2.2 Le suivi des résultats par cause.....	77
3 LE RETRAITEMENT D'UNE PARTIE DES CHARGES ANALYTIQUES POUR L'ELABORATION DU COMPTE D'EMPLOI DE LA FONDATION	78
3.1 La constitution d'une cinquième mission dédiée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message Follereau.....	78
3.2 Une présentation globale des missions, distinguant celles réalisées en France de celles réalisées à l'étranger.....	79
4 LA PRESENTATION D'UN COMPTE D'EMPLOI COMBINE INTEGRANT LES ENTITES LIEES A LA FONDATION.....	79
4.1 L'intérêt de l'approche combinée.....	79
4.2 La traduction de l'approche combinée au niveau du compte d'emploi.....	80
5 UNE DOCUMENTATION INSUFFISANTE DES TRAITEMENTS COMPTABLES	81
5.1 L'absence de documentation des principes et choix retenus pour la comptabilité générale et analytique	81
5.2 Les quelques éléments de documentation concernant le compte d'emploi des ressources.....	83
5.2.1 Le tableau de passage	83
5.2.2 L'annexe comptable.....	84

[319] L'élaboration du compte combiné d'emploi des ressources apparaît complexe en raison des différents choix d'organisation et de traitement comptable retenus par la Fondation. Elle est de surcroît difficile à comprendre et donc à contrôler, du fait de sa documentation très insuffisante.

1 UNE COMPTABILITE GENERALE PEU LISIBLE, GLOBALISANT DES DEPENSES DE NATURE DIFFERENTE

1.1 Des comptes comportant plusieurs types de charges et regroupant plus de la moitié des dépenses

[320] La Fondation dispose d'une comptabilité générale qui est suffisamment détaillée au niveau des produits pour alimenter, sans retraitement majeur, les différentes rubriques de ressources du compte d'emploi des ressources.

[321] Au niveau des charges, la comptabilité générale de la Fondation doit être largement retraitée même si celle-ci intègre une dimension d'analyse. Cette comptabilité comporte en effet :

- des comptes de charges classiques, par nature de dépense : frais de personnel, fonctionnement courant, frais de mission et réception, honoraires, frais postaux et télécommunications, frais bancaires, etc.
- mais également quelques comptes de charges regroupant des dépenses relatives à des projets, services ou productions spécifiques, quelle que soit la nature de ces dépenses.

[322] Le principal compte spécifique est le compte 606000 qui accueille la quasi-totalité des dépenses opérationnelles pouvant être reliées aux projets de la Fondation : subventions aux porteurs de projets, versements d'aides mais aussi frais de fonctionnement des représentations sur place (dont les salaires locaux), frais de déplacement des représentants et des personnels du siège se rendant sur place, frais d'impression, documentation, séminaires et réunions d'instances, etc. ; en revanche, ce compte ne comprend pas les salaires des expatriés dans les représentations.

[323] Ce compte 606000 atteint 7 167 K€ en 2012 et 7 198 K€ en 2011, pour un total de charges de respectivement 14 628 K€ et 14 442 K€. En y ajoutant les salaires des expatriés (606 K€ en 2012 et 559 K€ en 2011), ce compte permet donc de considérer que les dépenses opérationnelles (subventions et aides versées mais aussi frais de gestion et de suivi sur place) représentent environ 53 % des charges de la Fondation (53,1 % en 2012 et 53,7 % en 2011).

[324] La comptabilité générale assure également un suivi spécifique, mois par mois (mais non opération par opération) et dans des comptes distincts, des coûts des différents journaux et publipostages de la Fondation. Ces comptes intègrent les coûts externes de conception, rédaction, impression, location de fichiers et affranchissement. Ils atteignent 1 361 K€ en 2012 (864 K€ pour les journaux et 497 K€ pour les mailings) et 1 388 K€ en 2011 (1 051 K€ pour les journaux et 367 K€ pour les mailings). Ces comptes généraux alimentent le compte-emploi ressources de la Fondation, directement au niveau des frais de recherche de fonds pour les mailings et, pour les journaux, selon une clé de répartition des coûts entre frais de recherche de fonds et information sur les missions sociales.

[325] Enfin, plus accessoirement, la comptabilité générale regroupe une partie des frais des comités dans le compte 623400. Ces frais sont exposés pour l'essentiel par les permanents régionaux dans leur rôle d'animation du réseau⁹¹ : 38 K€ en 2012 et 22 K€ en 2011.

⁹¹ La plupart des frais des comités figurent dans des comptes de charges classiques

1.2 La faible lisibilité de cette comptabilité générale

[326] Cette pratique des comptes spécifiques est ancienne et présente selon la Fondation des avantages pratiques, notamment pour le compte 606000 : elle permet d'avoir une vision globale du coût des projets (aux salaires des expatriés près) et de vérifier rapidement l'ajustement entre la balance générale et les balances analytiques pour chacune des quatre causes de la Fondation.

[327] Au-delà de ces avantages mis en avant, ces comptes spécifiques représentent toutefois un facteur d'opacité, en ce sens que leur présence ne permet pas de procéder aisément à une analyse des charges par nature. C'est en particulier le cas des frais de personnel de la Fondation (cf. infra) et de ses frais de mission. Dans ce dernier cas :

- une vue d'ensemble des frais de mission des administrateurs et des salariés n'est pas accessible car elle supposerait d'agréger aux comptes de charges « Voyages et déplacements » ainsi que « Réceptions » (qui ne recensent que les dépenses sans lien avec les projets), les multiples frais de mission disséminés au sein du compte 606000 relatif aux dépenses des projets ;
- la simple reconstitution du coût de quelques déplacements en Afrique qu'a pu obtenir la mission a été laborieuse ; elle a dû largement mobiliser le service comptable pour retrouver ces frais parmi les quelques 3000 lignes du compte 606000.

2 UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE PARTIELLEMENT ORIENTEE VERS UN SUIVI DES RESULTATS PAR CAUSE

2.1 La répartition analytique des charges

[328] Les dépenses opérationnelles des projets figurant en compte général 606000, soit 7 167 K€ en 2012, sont ventilées en analytique entre les quatre grandes causes défendues par la Fondation :

- la cause « Santé » selon la codification analytique détaillée fixée par l'ILEP : continent, pays, activité, n° de projet, type de dépense ;
- la cause « Enfants » selon une codification ad hoc en E suivie du continent, du pays et du n° de projet ;
- la cause « Développement » selon la même codification simplifiée mais avec une distinction entre les rubriques développement (D), soutien aux religieux (R) et Liban-Syrie-Cisjordanie-Irak (L) ;
- la cause « Ruralité » poursuivie en France avec une codification en R suivie du n° du projet aidé.

[329] Tous les autres comptes généraux qui représentent une bonne moitié des charges, soit 7 461 K€ en 2012, sont affectés à des rubriques analytiques visant des services, des prestations ou des productions, selon une codification à 6 chiffres :

Tableau 36 : Principales rubriques de la comptabilité analytique des charges hors causes

Code	Rubrique analytique	Code	Rubrique analytique
10 00 00	Service des projets Santé	60 11 00	Service communication
10 11 00	Communication Santé	60 11 10	Journée Mondiale Lèpre (JML)
		60 11 11	Opérations FRF
11 00 00	Service des comités		
11 00 10	Congrès	60 11 12	Service marketing
11 00 20	Formation, information	60 11 20	Traitement des dons
11 00 30	Sessions, festivals	60 11 21	Relations donateurs
11 00 40	Comités dépenses JML	60 12 00	Traitement des legs
11 xx xx	Dépenses par comité		
11 xx 99	Dépenses par permanent régional	60 11 50	Promotion du fondateur
		60 11 70	Pensée du fondateur Italie
20 00 00	Service des projets Enfants		
20 11 00	Communication Enfants	60 11 80	Enfants en marche
33 00 00	Service des projets Développement	60 13 00	Direction de la Fondation
33 11 00	Communication Développement	60 13 11	Certification, contrôle interne
		60 13 20	Gestion du personnel
50 00 00	Service des projets Ruralité	60 13 30	Comptabilité
50 11 00	Communication Ruralité	60 13 40	Informatique
		60 13 50	Services généraux

Source : mission à partir des comptes FRF

[330] Près de la moitié des dépenses ainsi réparties correspondent aux frais des personnels avec un contrat de droit français (3 380 K€ en 2012) :

- les personnels salariés de la Fondation (31 salariés en 2012) sont répartis entre un ou plusieurs services de la Fondation selon un tableau de répartition de leur quotité de travail (TRAP FRF) validé chaque année en directoire ;
- les personnels salariés du GIE Dantzig (26 salariés en 2011) sont d'abord ventilés entre une ou plusieurs entités Raoul Follereau puis, les quotités de travail attribuées à la Fondation sont ensuite réparties dans un pour plusieurs services de la FRF selon un tableau de répartition (TRAP GIE) validé en conseil d'administration du GIE.

[331] La plupart des dépenses de fonctionnement sont affectées aux différentes rubriques selon la codification analytique portée par les différents chefs de service sur les factures parvenues à la Fondation. Ce schéma comporte deux aménagements notables.

[332] Tout d'abord, une répartition analytique est effectuée en préalable pour les charges supportées par les structures communes de gestion, et qui ne sont pas directement affectables à une des entités. Ainsi, les charges communes du GIE Dantzig sont réparties selon un tableau « répartition charges générales GIE » approuvé par le conseil d'administration du GIE. Ce tableau fixe pour les différents types de dépenses, le pourcentage affecté à tout ou partie des entités (FRF, FLS, Follereau Logistique, UIARF).

[333] La facturation mensuelle du GIE à la FRF est établie à partir d'une édition des charges par entité, par cause et par service.

[334] Ensuite, pour les charges de communication afférentes aux journaux et publipostages et qui sont détaillées dans des comptes spécifiques, mois par mois, en comptabilité générale, une répartition des dépenses entre les quatre grandes causes est réalisée. Celle-ci s'effectue soit par affectation directe lorsque le journal ou le publipostage est considéré comme dédié à une des causes, soit en fonction de clés fondées sur la part relative de chaque cause dans le total des dépenses des quatre causes: 74,94 % pour la santé, 10,74 % pour les Enfants, 12,37 % pour le Développement et 1,95 % pour la ruralité.

2.2 Le suivi des résultats par cause

[335] Dans une Fondation qui a réuni en 2006 quatre grandes activités jusqu'alors réalisées dans des entités juridiques distinctes, la comptabilité analytique permet d'abord de produire un compte de résultat par cause, annexé au compte de résultat de l'exercice.

Tableau 37 : Compte de résultat par cause pour 2012

En €	TOTAL	Santé	Enfants	Développement	Ruralité	Fond. abritée	Toutes actions
Produits d'exploitation :	12 858 628	5 010 630	585 861	605 699	229 564	100	6 426 773
Collectes	966 507	872 977	71 253	9 993	2 490		9 794
Dons manuels	6 493 294	2 620 136	468 671	485 699	69 023	100	2 849 665
Successions	4 990 984	1 276 511	7 622		158 051		3 548 799
Fonds dédiés	158 315	22 000	26 315	110 000			
<i>Sous-total générosité publique</i>	<i>12 609 100</i>	<i>4 791 624</i>	<i>573 861</i>	<i>605 691</i>	<i>229 564</i>	<i>100</i>	<i>6 408 259</i>
Autres produits	249 528	219 006	12 000	7			18 514
Charges d'exploitation dont :	14 483 455	6 393 904	1 863 191	1 407 855	285 479	2 660	4 530 367
Autres achats, charges externes	11 827 619	5 459 438	1 701 706	1 310 203	189 149	525	3 166 597
Impôts et taxes	212 974	64 056	12 985	8 346	6 485		121 102
Masse salariale	2 228 819	736 903	148 499	89 305	89 845	0	1 164 266
Autres charges	214 043	133 507	0	0	0	2 135	78 401
Résultat d'exploitation	-1 624 827	-1 383 273	-1 277 330	-802 156	-55 915	-2 560	1 896 406
Résultat financier	725 593	1 227				11 892	712 474
Résultat exceptionnel	15 944	15 944					0
Total des produits	13 614 115	5 028 685	585 861	605 699	229 564	24 885	7 139 421
Total des charges	14 613 721	6 394 788	1 865 506	1 517 855	285 479	19 553	4 530 540
Excédent ou déficit	-999 606	-1 366 103	-1 279 645	-912 156	-55 915	5 332	2 608 881

Source : Comptes annuels de la Fondation, 2012

[336] La colonne Toutes actions agrège pour l'essentiel les ressources non affectées à une cause par les donateurs ainsi que les produits financiers. Elle supporte les frais de structure de la Fondation, c'est-à-dire les frais de communication institutionnelle et de marketing, les dépenses du réseau des comités et des bénévoles, la vie institutionnelle et le congrès ainsi que les frais de direction et de gestion (sous réserve d'une quote-part forfaitaire affectée aux quatre causes à hauteur de 5 % des projets qu'elles gèrent).

[337] Les différentes causes regroupent les ressources qui leur sont affectées par les donateurs et supportent les dépenses qui peuvent leur être rattachées directement (aides et subventions, gestion et suivi des projets au siège et sur place) ou forfaitairement (quote-part de gestion, coût des journaux et publipostages).

[338] Ce compte de résultat permet d'affiner la part des dépenses relevant respectivement des activités opérationnelles de la Fondation et de ses frais de structure : en 2012, comme en 2011, les différentes causes représentent 56 % des dépenses contre 44 % de frais de structure.

[339] Il peut également permettre d'assurer un suivi des réserves par causes. Ces réserves sont constituées au bilan dès lors que les ressources affectées à une cause par les donateurs dépassent les dépenses imputées à ladite cause. L'importance croissante des ressources non affectées (51 % des produits de générosité publique en 2012 contre 32 % en 2008) et la réduction des excédents ont toutefois conduit à la disparition de ces réserves par cause, en 2010 pour les Enfants et en 2009 pour la Santé. L'intérêt de ce compte de résultat par cause s'est donc réduit, ce qui peut expliquer la moindre attention portée à la qualité de ce compte (*cf. infra* la non actualisation de clés de répartition pénalisant indûment le compte de résultat Santé).

3 LE RETRAITEMENT D'UNE PARTIE DES CHARGES ANALYTIQUES POUR L'ELABORATION DU COMPTE D'EMPLOI DE LA FONDATION

[340] Même si elle fournit la plupart des données nécessaires aux calculs, la comptabilité analytique ne produit pas directement le montant des différentes rubriques relatives au compte d'emploi des ressources de générosité. Deux grands types de retraitements sont nécessaires.

3.1 La constitution d'une cinquième mission dédiée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message Follereau

[341] Dans ses missions sociales, le compte d'emploi des ressources de la Fondation intègre naturellement les quatre grandes causes opérationnelles retracées en comptabilité analytique mais y ajoute une 5^{ème} mission sociale, consacrée à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message de Raoul Follereau. Dotée de 1 656 K€ en 2011, cette 5^{ème} mission représente 15 % des missions sociales de la Fondation.

[342] Pour construire cette mission sociale, la comptabilité analytique ne fournit directement qu'à peine 20 % des éléments nécessaires :

- les opérations FRF et notamment Enfants en marche (182 K€) ;
- les dépenses du congrès annuel (100 K€) ;
- la « promotion du fondateur », poste qui recouvre des charges notamment locatives du Mouvement pour la canonisation des époux Follereau (11 K€) ;
- la « pensée du fondateur Italie », poste regroupant des dépenses de relations publiques auprès du Vatican (3 K€).

[343] L'essentiel des dépenses de cette 5^{ème} mission sociale est issu de plusieurs retraitements des données produites par la comptabilité analytique.

[344] Ainsi, les frais de journaux et publipostages (soit 1 418 K€) répartis en comptabilité analytique entre les quatre causes, sont regroupés pour être reventilés entre frais de collecte et information sur les missions sociales :

- l'ensemble des dépenses de publipostage sont imputées aux frais de collecte (367 K€) ;
- les dépenses relatives aux journaux sont répartis entre frais de collecte (812 K€) et missions sociales (239 K€), selon qu'il s'agit du journal des comptes ou de prospection (100 % en frais de collecte), du journal consacré à la Journée Mondiale Lèpre -JML (80 % frais de collecte) ou des autres journaux adressés aux donateurs (20 % frais de collecte).

- [345] De même, les dépenses analytiques relatives au service des comités, aux frais des permanents régionaux et aux sessions de formations et rencontres sont regroupées pour être réparties sur la base de l'activité consacrée 3 mois à la collecte (la JML) et 9 mois à l'information sur l'action de la Fondation : $\frac{3}{4}$ des dépenses sont imputées à la 5ème mission sociale (soit 685 K€) et $\frac{1}{4}$ aux frais de collecte (soit 227 K€). La même répartition est mise en œuvre pour les dépenses des comités relevant des bénévoles (soit 78 K€).
- [346] Enfin, la rubrique analytique regroupant les frais de la Journée Mondiale Lèpre (JML) est scindée entre d'une part, les honoraires, la publicité et les publications (soit 377 K€) qui rejoignent l'information sur les missions sociales et la diffusion du message de Raoul Follereau et d'autre part, le matériel et documents de collecte (soit 94 K€) qui sont imputées aux frais de collecte.

3.2 Une présentation globale des missions, distinguant celles réalisées en France de celles réalisées à l'étranger

- [347] En application mécanique du modèle de CER proposé par l'arrêté de 2008, la Fondation agrège désormais toutes ses missions sociales pour les répartir entre missions réalisées en France et missions réalisées à l'étranger.
- [348] Alors que jusqu'en 2008, la Fondation précisait dans son CER le montant des dépenses opérationnelles pour chacune de ses causes, la présentation adoptée suite à l'arrêté de 2008 se traduit par un appauvrissement de l'information communiquée aux donateurs, réduite à un montant global de missions sociales réparti entre la France et l'étranger. Ce recul de l'information est en partie compensée dans les commentaires du CER par l'indication des dépenses par causes, réalisées en France et à l'étranger.
- [349] La distinction entre actions réalisées en France et à l'étranger n'a pas lieu d'être pour la cause Ruralité et la 5ème mission sociale intégralement réalisées en France ainsi que pour l'aide au développement exclusivement réalisée à l'étranger. Pour les causes Santé et Enfance, un retraitement intervient sur la base du recensement des projets menés en France : ceux-ci représentent 15 % des projets Enfants et 7 % des actions Santé consacrées à des programmes de recherche (sur la lèpre et l'ulcère de Buruli notamment).

4 LA PRESENTATION D'UN COMPTE D'EMPLOI COMBINE INTEGRANT LES ENTITES LIEES A LA FONDATION

- [350] La Fondation produit deux documents : un compte d'emploi au titre de son activité propre qui est annexé à ses comptes annuels ; un compte d'emploi combiné au titre des activités de la Fondation et des entités qui lui sont liées, annexé à ses comptes combinés annuels.
- [351] L'ensemble des comptes annuels et comptes d'emploi des ressources, qu'ils soient propres à la Fondation ou bien combinés, sont publiés sur le site du journal officiel. Mais c'est le compte d'emploi combiné ainsi que le bilan combiné qui sont accessibles sur le site de la Fondation et qui sont portés chaque année à la connaissance des donateurs, dans le journal spécial comptes de juillet.

4.1 L'intérêt de l'approche combinée

- [352] La combinaison des comptes concerne plusieurs entités de l'ensemble Follereau dont les plus significatives sont la centrale d'achats (SARL Follereau logistique), un des groupements de moyens (GIE Dantzig) et le gestionnaire de l'immobilier de rapport (SCI Dantzig Immo). Filiale à 42 % de la Fondation, le GIE Scène, gestionnaire du personnel et imprimeur, ne fait pas partie du périmètre de combinaison.

- [353] Cette combinaison des comptes fournit une vision économique et financière plus complète de la Fondation, s'agissant notamment du montant des frais du personnel de droit français ainsi que du niveau et de la composition des réserves de l'organisme.
- [354] Les personnels de la Fondation comme ceux du GIE Dantzig sont gérés et payés par le GIE Scène. Mais seule la masse salariale des premiers est déversée dans les comptes de charges de personnel de la Fondation. Les frais des salariés du GIE Dantzig constituent, à hauteur de la quote-part de travail réalisé pour la Fondation, des prestations externes et sont donc déversés dans les comptes d'achats et charges externes.
- [355] La prise en compte du GIE Dantzig dans le périmètre de combinaison permet de réintégrer dans les frais de personnel ces charges externes salariales : en 2011, la masse salariale passe ainsi de 1 986 K€ dans le compte de résultat de la Fondation à 3 310 K€ dans les comptes combinés. Même s'il fait l'impasse sur les salaires versés aux personnels sur contrat de droit étranger (cf. supra), ce dernier montant est plus représentatif des frais de personnel de la Fondation.
- [356] La prise en compte des entités rattachées à la fondation Follereau permet également d'apprécier les résultats l'activité globale de la Fondation, en intégrant la contribution positive ou négative des activités développées avec des tiers, extérieurs à l'ensemble Follereau.
- [357] Au niveau financier, la combinaison des comptes donne une image encore renforcée de la grande solidité financière de la Fondation, avec des fonds propres représentant 92 % du bilan en 2011 : les dotations passent de 1 943 K€ à 2 662 K€ et les réserves disponibles progressent de 14 771 K€ à 15 500 K€
- [358] Surtout, l'approche combinée permet d'avoir une vision plus pertinente du patrimoine adossé aux fonds propres de l'ensemble Follereau :
- les participations financières qui atteignent 5 140 K€ en 2011 dans les comptes de la Fondation tombent à seulement 696 K€ dans les comptes combinés, suite à la neutralisation des participations intra-groupe ;
 - les placements financiers et disponibilités progressent de 10 520 K€ à 13 072 K€ ;
 - même s'ils restent loin de leur valeur vénale, les actifs immobiliers progressent en valeur nette comptable de 1 913 K€ à 5 113 K€ (et de 6 705 K€ à 10 349 K€ en valeur brute comptable), suite à l'intégration du patrimoine immobilier de la SCI Dantzig Immo.

4.2 La traduction de l'approche combinée au niveau du compte d'emploi

- [359] Intégrant des entités ne faisant pas appel à la générosité du public, la combinaison n'a pas de conséquence notable au niveau du suivi des ressources collectées auprès du public comme de leur affectation par emplois.
- [360] Tout au plus, il peut être relevé dans le compte d'emploi combiné un montant légèrement différent des missions sociales à l'étranger par rapport au compte d'emploi de la seule Fondation (+ 9 877 € en 2011, + 4 739 K€ en 2010 et - 17 384 K€ en 2009). Ces différences résultent :
- de la neutralisation de la subvention d'exploitation versée par la Fondation à Follereau Logistique en 2010 et 2009 (soit respectivement 44 K€ et 75 K€) ; une nouvelle subvention de 60 K€ est prévue au budget 2013 de la Fondation ;
 - du retraitement des marges estimées dans les échanges de Follereau Logistique avec la Fondation (perte sur ventes, marge sur stocks) et avec la SCI Dantzig (marge sur loyer) ; ce retraitement de marges théoriques, peu significatif mais également discutable dans un groupe qui n'a pas de vocation lucrative, n'a pas été demandé en 2012 par le nouveau commissaire aux comptes.

- [361] S'agissant des données du compte combiné d'emploi des ressources qui font référence à l'ensemble des emplois et ressources figurant au compte de résultats, les différences sont plus significatives mais circonscrites. Ainsi, dans le compte d'emploi des ressources combiné :
- les emplois au compte de résultat ne sont plus égaux à ceux financés sur ressources collectées auprès du public, puisque les frais de fonctionnement intègrent également les charges des entités combinées dans leurs relations avec des tiers : ils s'élèvent à 1 388 K€ contre 1 058 K€ dans le compte d'emploi de la seule fondation (+ 330 K€) ;
 - les dotations aux provisions pour dépréciations des valeurs mobilières de placement intègrent celles de la SCI Dantzig (13 K€ en 2011) ;
 - au niveau des ressources, les autres produits qui ne relèvent pas de la générosité publique se réduisent à 593 K€ contre 710 K€ dans le compte d'emploi de la seule Fondation (-117 K€) ; cette réduction recouvre à la fois une neutralisation dans les produits de participation des 500 K€ de dividende versé à la Fondation par la SCI Dantzig et une progression de 383 K€ des produits obtenus par les entités combinées dans leur relations commerciales avec des tiers.
- [362] Cette progression des emplois jointe à la réduction des produits se traduit globalement par une majoration de 460 K€ du déficit combiné à 2 129 K€ (contre 1 669 K€ dans le compte d'emploi de la seule Fondation). Cette contribution négative est uniquement imputable au retraitement du dividende versée par la SCI : les activités avec les tiers développées par les entités combinées dégagent un produit net de 54 K€ en 2011 (30 K€ pour Follereau Logistique et 24 K€ pour la SCI Dantzig).

5 UNE DOCUMENTATION INSUFFISANTE DES TRAITEMENTS COMPTABLES

- [363] D'une façon générale, le plan comptable général issu du règlement 99-03 du 29 avril 1999 modifié, prescrit que « une documentation décrivant les procédures et l'organisation comptables est établie en vue de permettre la compréhension et le contrôle du système de traitement » [article 410-2]. « L'organisation du système de traitement permet de reconstituer à partir des pièces justificatives appuyant les données entrées, les éléments des comptes, états et renseignements, soumis à la vérification, ou, à partir de ces comptes, états et renseignements, de retrouver ces données et les pièces justificatives » [article 410-3]. « L'entité établit un plan de comptes conforme au plan de comptes figurant à l'article 432-1 » [article 410-5].
- [364] Plus particulièrement, l'article 8 de l'ordonnance du 28 juillet 2005 portant simplification et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels, dispose que « lorsque ces organismes ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas, l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration ».

5.1 L'absence de documentation des principes et choix retenus pour la comptabilité générale et analytique

- [365] La Fondation a réalisé un effort bienvenu de formalisation de ses opérations d'enregistrement, de suivi et de paiement comptables. Plusieurs procédures encadrent ainsi le traitement des recettes et des charges : affectation et saisie des libéralités, traitement des factures (bon à payer, délégation de signature, rapprochements,..), etc.

- [366] En revanche, il n'y a pas de documentation retraçant formellement les plans de comptes utilisés par la fondation en comptabilité générale et analytique⁹². Surtout, il n'y a pas d'éléments formalisés permettant de comprendre les choix retenus en matière d'organisation et de traitement de l'information comptable.
- [367] Pour la comptabilité générale, l'utilisation très extensive, sinon abusive, de la faculté ouverte dans le plan comptable général d'enregistrer dans un même compte la dépense principale avec ses frais accessoires n'est pas documentée. Normalement réduits et annexes, ces frais accessoires sont dans le cas de la fondation importants sans pourtant être exhaustifs (absence des salaires des expatriés du compte 606000 notamment). Comme indiqué plus haut, leur enregistrement conduit à ce que plus de la moitié des charges de l'organisme figure dans un seul compte 606000 qui agrège des dépenses de nature très différente (subventions, salaires locaux, fonctionnement). Cette situation qui affecte la lisibilité d'une comptabilité par nature de charges n'est pas compensée par la faculté également ouverte par le plan comptable de fournir un détail de ces frais accessoires au moyen de leur regroupement par catégorie⁹³.
- [368] S'agissant de la comptabilité analytique, il n'y a pas de formalisation ni de validation par les instances délibératives des objectifs de cette comptabilité, de ses principes généraux d'organisation (notamment poids des charges directes et retraitées) et des bases des clés de répartition utilisées.
- [369] La comptabilité analytique de la fondation apparaît largement organisée autour du suivi des quatre grandes causes qu'elle poursuit. Manifestement pertinente en 2006 lors de la réunion des quatre activités (et de leurs réserves) sous la direction de la Fondation, cette approche a perdu de son intérêt à mesure de la progression des ressources non affectées et de la réduction des excédents annuels. En revanche, **le découplage de cette comptabilité analytique organisée autour de quatre causes avec un compte d'emploi des ressources qui, lui, comprend cinq missions sociales relève de choix dont le bien fondé mériterait d'être explicité**. La documentation est également lacunaire s'agissant des clés de répartition utilisées, qu'il s'agisse de leur base de calcul, de leurs modalités d'actualisation ou du contrôle de leur pertinence et bonne application. Comme indiqué plus haut, les principaux enjeux ont trait à la répartition des charges salariales entre entités de l'ensemble Follereau et entre services de la Fondation, à la répartition des charges de fonctionnement du GIE Dantzig puis à la ventilation du coût des journaux et mailings entre les différentes causes.
- [370] Pour les personnels à contrat de droit français, les clés figurant dans les Tableaux de répartition analytique des personnels (TRAP) fixent la répartition de la quotité de travail de chaque salarié entre les entités de l'ensemble Follereau puis entre les services de la Fondation. Elles ne reposent pas sur une analyse actualisée des temps passés, ni sur une discussion formalisée avec les salariés ou leur chef de service. Elles seraient fixées *a priori* lors de la prise de poste du salarié et revues ponctuellement par le directoire en cas d'évolution du travail dudit salarié. Sur la période sous revue, elles apparaissent assez stables.

⁹² A l'exception notable des projets santé qui disposent d'une codification issue de l'ILEP et formalisée dans un document spécifique.

⁹³ Le plan comptable général prévoit la faculté de déroger de façon limitée, aux comptes de charges par nature : « *Les entités ont la faculté de comptabiliser directement les frais accessoires d'achat payés à des tiers, par exemple les transports, les commissions et les assurances à l'un des comptes d'achats 601 à 607 et non aux comptes de charges par nature, lorsque ces charges peuvent être affectées de façon certaine à telle ou telle catégorie de marchandises ou d'approvisionnements.*

Pour permettre aux entités de fournir plus facilement le détail des frais accessoires incorporés aux achats de l'exercice, le compte 608 peut être utilisé pour regrouper ces frais par catégorie tout en maintenant dans des subdivisions de ce compte leur classement par nature ». (Titre IV, chapitre IV, section 6 [446] : comptes de charges de classe 6).

- [371] Pour les charges du GIE Dantzig autres que salariales (479 K€ en 2012, soit ¼ des charges du GIE), la répartition des charges est effectuée sur la base suivante, produite à la mission :

Tableau 38 : Tableau de répartition des charges indirectes du GIE Dantzig

Si la facture n'est pas imputable directement à une seule entités, elle est répartie c

	FRF	FLS	Fol Log	UIARF
Communication	95%	5%		
Comptabilité	97%			3%
Informatique	93%	6%	1%	
Internet	50	44%	6%	
Gestion du Personnel	97		3%	
Succession	95	5%		
Traitement des dons	95	5%		
SGX	92	2%	3%	3%

Validation le : 12/12/2013

Source : Fondation

- [372] Le fondement de ces clés de répartition n'est pas explicité mais il a pu être reconstitué à la demande de la mission. Les tableaux antérieurs de répartition n'ont pas été produits⁹⁴ et il n'y a pas de données sur l'éventuelle actualisation de cette répartition : en tout état de cause, l'entrée au GIE fin 2011 de deux nouveaux (mais modestes) adhérents, l'Association des amis de la fondation Raoul Follereau (AAFRF) et du Mouvement pour la canonisation, n'a pas eu de conséquence identifiable dans la répartition des charges.
- [373] S'agissant des journaux et publipostages, la répartition analytique des dépenses entre les quatre grandes causes est réalisée en fonction des clés suivantes : 74,94 % pour la Santé, 10,74 % pour les Enfants, 12,37 % pour le Développement et 1,95 % pour la Ruralité. Ces clés qui reposeraient sur la part relative de chaque cause dans les dépenses des quatre causes, n'ont pas été actualisées, au moins depuis 2010 : en 2012, la Santé ne représente plus que 64 % des dépenses opérationnelles des quatre causes (et 54,3 % des missions sociales)

5.2 Les quelques éléments de documentation concernant le compte d'emploi des ressources

- [374] Deux éléments matérialisent la documentation du compte d'emploi des ressources : d'une part, un tableau de passage intitulé « COMP 8 A1 » qui détaille le compte d'emploi de la Fondation et le relie aux comptes analytiques et d'autre part, conformément à l'ordonnance de 2005, une annexe au compte d'emploi combiné, insérée dans le rapport du commissaire au comptes.

5.2.1 Le tableau de passage

- [375] Le tableau COMP 8 A1 constitue une aide précieuse pour comprendre le contenu du compte d'emploi de la Fondation : il en décompose les grandes rubriques globales en différentes lignes plus parlantes, relie celles-ci aux comptes analytiques et précise le cas échéant, les clés de répartition utilisées. Toutefois, il présente plusieurs limites.

⁹⁴ La Fondation a produit un texte soumis chaque année au conseil d'administration du GIE, indiquant que la répartition des charges générale suivait celle des personnels, à l'exception de celles des services généraux imputées à 92 % sur la FRF, 2 % à la FLS, 3 % à l'UIARF et 3 % à Follereau Logistique

- [376] Tout d'abord, ce tableau est validé par le directoire et semble avoir servi de support à une présentation du nouveau compte d'emploi au conseil de surveillance en 2010, mais ses modalités d'actualisation ne sont pas connues : la mission a travaillé sur une version « modifiée et validée au 20/2/2013 » sans disposer des éventuelles versions précédentes du tableau.
- [377] Ensuite, ce tableau ne constitue qu'une documentation partielle des enchaînements entre comptabilité générale, comptabilité analytique et compte d'emploi des ressources :
- il documente le passage de la comptabilité analytique au compte d'emploi de la FRF mais n'éclaire pas les retraitements permettant de passer ensuite au compte d'emploi combiné, présenté aux donateurs ;
 - les sous-rubriques du compte d'emploi sont reliées aux codes analytiques concernés mais sans référence aux comptes généraux du compte de résultat mais aussi du bilan (fonds dédiés).
- [378] Enfin, ce tableau manque parfois de précision et comprend quelques approximations qui en affectent la bonne exploitation. A titre d'exemples :
- tous les frais Santé sont rattachés à un compte analytique unique 100000 alors que celui-ci n'assure pas la ventilation France/étranger reprise en CER et ne comprend pas plusieurs dépenses de la cause Santé (les subventions recherche, l'appui technique et la formation, les missions du siège, les dotations Pobé) ;
 - la diffusion du message de Raoul Follereau et l'information sur les missions sociales fait référence à un compte analytique 601100 JML qui, pour 20 % de son montant, est en fait déversé dans les frais d'appel à la générosité ; par ailleurs, pour la quote-part des journaux qui y sont imputés, la référence en analytique ne porte que sur un seul compte (celui de la santé) alors que quatre comptes sont concernés ;
 - la référence aux comptes analytiques des comités, dont les dépenses sont ventilées au niveau du CER entre missions sociales et frais d'appel à la générosité, apparaît approximative (pas de référence au compte 110030 Sessions-Festivals), imprécise (référence très large aux comptes 11xxxx) ou non pertinente (référence à un compte analytique 110040 non doté pour ce qui relève des comités JML).

5.2.2 L'annexe comptable

- [379] L'annexe au compte d'emploi combiné des ressources qui figure dans le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels, commente le contenu des différentes rubriques du CER. Visant à répondre à l'exigence légale d'information sur l'élaboration du compte d'emploi, ce commentaire reste très général et peu précis. Il appelle les différentes observations suivantes.
- [380] L'annexe indique ainsi que les missions d'aides comprennent « *des dépenses qui leur sont directement affectées dans la comptabilité analytique majorés d'une quote-part des frais de fonctionnement déterminée sur la base d'une analyse de la quote-part des frais généraux imputables aux missions sociales ; cette analyse fait ressortir une quote-part de frais généraux de 5 % et fait l'objet d'une revue périodique* » :
- par ses lacunes, ce commentaire ne permet pas de comprendre les modalités d'action de la Fondation qui, hormis le fonctionnement du centre de santé de Pobé au Bénin ou le versement de primes à l'installation en France, n'agit pas directement mais subventionne l'action de ses partenaires publics (ministères de la santé) ou privés (essentiellement structures religieuses d'accueil des enfants et de développement local) ; la quasi-totalité des actions d'aides étant enregistrées dans le CER comme réalisées directement par la Fondation, ce vaste recours à de la « sous-traitance » locale est occultée ;

- l'annexe ne précise pas clairement que les aides et subventions versées sont grevées, en plus de la quote-part de 5 % mentionnée, des frais de gestion et de suivi sur place ainsi que des frais d'instruction et de gestion des services techniques du siège ;
- l'origine et le fondement de cette quote-part de 5 % n'est pas précisée alors que 27 % des frais généraux (soit 392 K€ en 2011) sont ainsi déversés sur les missions d'aides ; la mission n'a pu accéder aux éléments de revue périodique de cette quote-part mentionnée dans l'annexe ; enfin, l'assiette de ces 5 % n'est pas davantage explicitée (5 % des aides versées et de leurs frais de gestion sur place) alors que cette quote-part ne pèse pas sur la 5ème mission sociale.

[381] S'agissant de la 5ème mission sociale relative à l'information sur les missions sociales et à la diffusion du message de Raoul Follereau, l'annexe mentionne des charges directes et indirectes, sans préciser que 80 % des dépenses de la mission relèvent de charges qui ne sont pas directement issues de la comptabilité analytique et doivent être retraitées avec des clés de répartition (journaux, dépenses des comités, frais JML). Il n'y a en conséquence pas d'information sur la nature et le fondement des clés utilisées.

[382] Les notes de l'annexe concernant les ressources de générosité du public non utilisées ne sont pas pleinement cohérentes avec les positions adoptées par la Fondation depuis 2010 : « *les ressources de la fondation proviennent essentiellement de la générosité publique* », « *le montant des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice est égal au solde des comptes de réserves disponibles collectées auprès du public (report à nouveau et réserves autres que réserves réglementées)* ». L'annexe n'indique pas que la Fondation considère (à tort selon la mission) que les importantes réserves qu'elle a constituées ne proviennent pas d'excédents de ses ressources de générosité et que, en conséquence, elle n'a pas à faire figurer dans son compte d'emploi des ressources de générosité collectées au cours des exercices antérieurs et non utilisées.

[383] Enfin, s'agissant de l'affectation des dons et legs, l'annexe ne rend qu'imparfaitement compte de la pratique restrictive suivie par la Fondation en matière de fonds dédiés : « *à l'intérieur des causes, le donateur peut vouloir les destiner à un projet précis ayant fait l'objet d'un appel au don particulier, la ressource est alors suivie en fonds dédié* ». Les fonds dédiés de la Fondation ne couvrent que les affectations explicites des donateurs, manuscrites sur leurs bons de soutien à des projets précis. Ils ne couvrent pas le suivi des fonds issus d'un appel particulier au sein d'une cause : ainsi, pour la cause développement, le produit des appels spéciaux Soutien aux religieux ou Chrétiens d'Orient n'est pas suivi en fonds dédiés.

ANNEXE N°5 : LA NON-LUCRATIVITE

[384] Avec le fonctionnement démocratique, la non-lucrativité représente l'une des principales conditions pour une gestion désintéressée. Si la Fondation satisfait globalement aux exigences fiscales en la matière⁹⁵, quelques pratiques qui ont pu être relevées au cours des investigations mériteraient d'être revues.

[385] 1/ Effectué en 2011, le voyage au Mali d'un des enfants du président du directoire (huit jours) a été pris en charge par la Fondation directement ou au travers du GIE Scène. Selon la Fondation, cette prise en charge est la compensation d'un travail effectué lors d'un stage d'un mois non rémunéré. Les services de la Fondation ont adressé à la mission un mél de 3 lignes attestant de la réalité de ce travail (contacts téléphoniques dans les mairies pour l'affichage JML).

Toutefois, en l'absence de production de la convention de stage ou d'élément formalisant la nature de la compensation, la valeur du voyage apparaît bien supérieure aux rémunérations habituelles des stagiaires ou même au SMIC, dès lors que l'on prend en compte le coût du billet d'avion (cf. infra) ; par ailleurs, cette compensation présente un caractère discrétionnaire et inhabituel puisqu'aucun autre cas de stagiaire ayant bénéficié d'un avantage comparable n'a été relevé sur la période⁹⁶.

[386] 2/ Les procédures de la Fondation précisent que les cartes de fidélité en « miles » doivent être prioritairement utilisées pour couvrir les déplacements professionnels des collaborateurs de la Fondation⁹⁷. Dans le cas du voyage au Mali précité, le président du directoire a réglé avec des « miles » le billet d'avion de son enfant et fait prendre en charge par la Fondation une partie de son propre déplacement aérien.

La Fondation soutient que les cartes de fidélité sont personnelles et qu'elle n'a aucune action possible sur l'affectation professionnelle des miles gagnés par ses collaborateurs à l'occasion de leurs déplacements professionnels. Si, à la Fondation, il est effectivement loisible de profiter à sa guise de ces avantages en nature, les procédures relatives au déplacement doivent être revues en conséquence.

[387] 3/ La Fondation dispose d'une salle à manger à laquelle ont accès les administrateurs, les bénévoles et les salariés ; les repas ponctuellement pris par les administrateurs non rémunérés et les bénévoles ne sont pas facturés aux intéressés ; il en est de même pour les salariés expatriés de passage au siège de la Fondation ; en revanche, toutes les personnes rémunérées, salariés et membres du directoire, qui prennent régulièrement leur repas sont facturées ; toutefois, le président rémunéré du directoire a l'avantage en nature de ne pas payer les repas qu'il prend régulièrement en salle à manger (par exemple, 25 repas en septembre-octobre 2011) ;

[388] 4/ Le directoire peut accorder aux salariés des acomptes sur salaires, des avances sur 13^{ème} mois ainsi que des prêts à taux zéro. La Fondation assure suivre à la lettre les exigences fiscales de gestion désintéressée en la matière.

⁹⁵ Instruction fiscale 4 H-5-06-19- 18 décembre 2006 : « Un organisme, qui procède à des distributions de ses ressources, directes ou indirectes, revêt un caractère lucratif. Cette disposition vise les rémunérations, les distributions directes des résultats et tous les avantages injustifiés, de quelque nature qu'ils soient (prise en charge de dépenses personnelles, rémunérations exagérées ou injustifiées, service de rémunérations de comptes courants, prélèvements en nature, prêts à des taux préférentiels, etc.) et quel que soit le bénéficiaire (fondateurs, membres, salariés, fournisseurs ...). Ainsi, l'octroi de prêts à des salariés est possible, s'il entre dans la politique sociale de l'organisme et ne concerne que les salariés ayant des difficultés sociales, et non les administrateurs. »

⁹⁶ S'agissant de l'emploi des enfants de salariés, la Fondation a transmis à la mission un contrat de professionnalisation datant de 2006 ainsi que quatre fiches de paye pour des jobs effectués à l'été 2013 (exercice non clos à la rédaction du rapport) et effectivement basés sur le SMIC.

⁹⁷ « Les miles, bonus, etc., que les compagnies aériennes offrent aux collaborateurs à l'occasion de leurs déplacements professionnels doivent être prioritairement utilisés à des fins professionnelles » (procédure GOUV 11(7) 04-12) sur le remboursement de frais engagés).

La mission n'a toutefois obtenu qu'une simple note décrivant les pratiques en cours de décisions à caractère unilatéral et discrétionnaire. Il importe que les décisions prises s'inscrivent dans une politique sociale formalisée, avec des procédures fournissant un encadrement minimal. Par ailleurs, la mission a pu constater la concentration de ces prêts sur quelques cadres. Elle a également relevé la dérive d'un dossier dans lequel un cadre en grandes difficultés financières a multiplié les avances et prêts auprès de la Fondation, avant que celle-ci ne soit conduite à racheter, via sa SCI et au prix du marché (490 K€), la maison de ce cadre ; ce dernier, désormais locataire de son ancienne maison a pu ainsi faire face à ses dettes, dont celles à l'égard de la Fondation.

[389] 5/ La Fondation a mis en place des procédures pour éviter les conflits d'intérêt, notamment une déclaration d'intérêt des membres du conseil de surveillance détaillant leurs possibles relations d'affaire. La mission a toutefois relevé deux situations qui, sans être contraires à la loi, apparaissent peu satisfaisantes.

Un membre du conseil de surveillance, démissionnaire de ses fonctions et remplacé au conseil de surveillance le 8 juin 2011 a, en tant que responsable d'une agence de communication, remporté un important contrat de la Fondation, exécuté à compter du 1^{er} août 2011 : cette personne a ainsi voté, en tant qu'administrateur, un budget de communication que, après avoir été choisi par appel d'offre, il aura contribué à exécuter en tant que prestataire.

La mission ajoute que cet administrateur fut également en relation d'affaires avec la Fondation : en tant que locataire d'une des ses SCI, puis en tant qu'acquéreur en 2004 de ce logement, acquis au prix du marché et après information du conseil de la Fondation.

**REPONSE DE L'ORGANISME AUX ANNEXES
DU RAPPORT DEFINITIF**

Réponses détaillées aux annexes au rapport définitif

§47 7è ligne p15

Il y a en fait 12 pays (et non 11) concernés, s'y ajoute en effet la coordination des projets de réinsertion socio-économique au Vietnam.

§91 à 96 p23

En remarque préliminaire, il faut signaler que la Fondation Ad Lucem au Cameroun (FALC) bénéficie depuis 2010 de l'aide de la France et de l'Europe via le Contrat de Désendettement et de développement (C2D), par l'intermédiaire de l'agence Française de développement.

Cette aide implique un audit bisannuel de contrôle de l'utilisation de ces fonds. Il existe le PDSF (Plan de Développement Stratégique de la FALC) supervisé par le C2D.

Elle a permis une diminution importante de la dette en 2012 qui est actuellement évaluée à 8 milliards de Francs CFA. Il est difficile de préciser exactement le montant actuel de la dette car certains créanciers oublient de signaler l'effacement de cette dette : c'est notamment le cas lors de l'effacement de certaines dettes par l'Europe vis-à-vis du Cameroun.

La CNPS (Caisse Nationale de Protection Sociale) a fait en 2012 une remise totale des intérêts de la dette qui en faisaient la moitié. Cette dette sociale ainsi que la dette salariale sont en voie de comblement, grâce en particulier aux fonds C2D. La dette totale reste néanmoins près de 2 fois le chiffre d'affaire de la FALC.

Pour ce qui est du retard sur le transfert des éléments financiers et rapports d'activité, ce transfert ne peut se faire que quand les comptes sont certifiés par le commissaire aux comptes, validés par le conseil d'administration et approuvés par l'assemblée générale qui n'a lieu, par soucis d'économie, que tous les deux ans. La prochaine se tiendra en février 2014.

En ce qui concerne l'équipement informatique, une durée de vie de 5 ans, surtout en milieu équatorial, n'a rien d'anormal.

Quant à la critique sur la viabilité du modèle économique : il est certain que la FALC serait morte si la Fondation Raoul Follereau n'était pas venue à son secours en 2007, cela a permis une reprise des relations avec nombres de partenaires internationaux et Camerounais qui a abouti à une remise à niveau des équipements hospitaliers et une nette amélioration de la qualité des soins. Si la FALC représente 12% de la capacité hospitalière du Cameroun, elle soigne 20% des malades, dont une grande partie d'indigents non pris en charge par les structures publiques et non comptabilisés dans les rapports de la FALC

Depuis 2012 elle s'équilibre en fonctionnement. Elle a inauguré en décembre 2012 le centre de santé d'Ossombé, et en août 2013 l'hôpital d'Edéa, tous deux construits sur fonds propres.

On notera enfin que la Mission évoque des périodes qui ne sont pas couvertes par le contrôle.

§98 p24 « *Un accord de partenariat... est cité mais ne figure pas dans le dossier* » : cela est faux, les documents ont été produits après demande de la Mission.

§103 p25 Cela n'est pas totalement vrai, exemple du CSPS St Joseph de Bobo (Burkina Faso) qui a accepté de prendre en charge les soins des anciens malades de la lèpre.

En Côte d'Ivoire, le réseau santé sert de relais pour prendre en charge les malades Lèpre ou Buruli quand il y a absence d'ISL (infirmier spécialisé lèpre) ou de structure UB.

Sur toute cette partie, la Mission s'interroge sur des choix de gestion de la Fondation qui, d'une part, ne la regarde pas et d'autre part sont bien éloignés de ses compétences techniques. On ne comprend donc guère pourquoi la Mission « s'interroge » alors même qu'elle reconnaît par ailleurs, au moins implicitement, la justesse de ces choix ...

§104 p22 Sur ce point, la Mission s'aventure hardiment à tirer une règle générale à partir d'un cas particulier (qui est d'ailleurs lui-même justifiable).

§140 & suivants p32

Cf. nos commentaires sur §20 et 447 du rapport.

Précisions supplémentaires :

- Vietnam : formation des novices.

Au Vietnam, la Fondation soutient la formation de jeunes filles du monde rural dans plusieurs centres professionnels au sud et au nord du pays. Ces centres ont été créés par la Compagnie des Filles de la Charité très engagées dans l'aide aux plus pauvres, notamment par la formation, le développement d'activités génératrices de revenus et les soins de santé. Assurer le suivi de ces actions passe par la formation de la relève des religieuses.

- Etudes de droit canonique d'une religieuse béninoise au Canada.

Soutien ponctuel exceptionnel, à cause des difficultés d'obtention de bourse de la religieuse, ce qui remettait en cause sa formation en cours, formation d'une grande importance pour sa congrégation et pour son activité médicale au Bénin.

- Construction d'un couvent au Sénégal.

Il s'agit simplement de la construction d'une maison pour héberger les religieuses qui vont être en charge du dispensaire et de la formation des femmes rurales. Comment mener de telles actions sans un hébergement pour l'accueil de celles qui en seront responsables ?

Le Centre Keur Mariama, en zone rurale près de Kaolack a, depuis sa création, développé de nombreuses activités au profit des populations des sept villages environnants, notamment l'installation d'un système de filtration d'une eau très fluorée dangereuse pour la population. Dans cette région très pauvre, les femmes ont souhaité la proximité d'un dispensaire et l'organisation de cours d'alphabétisation fonctionnelle pour qu'elles puissent mettre en œuvre des activités génératrices de revenus. A qui confier ces activités ? Qui acceptera de s'installer à long terme dans cette région hostile et dure, et d'assurer le suivi des activités ? Une congrégation religieuse ! C'est une congrégation, déjà active au Sénégal et qui a une bonne connaissance du contexte socio-culturel local, qui a accepté de relever ce défi. Un défi qui commence par la construction d'un lieu d'hébergement pour que les religieuses puissent s'installer à proximité des villages et répondre à l'appel de la population. C'est pour répondre à l'appel d'une population en attente d'une aide que la Fondation a accepté de participer à la construction d'un couvent, lieu d'accueil et d'hébergement de religieuses au service des plus pauvres.

§149 & note 52, 34

La procédure ENFT 5 (2) 01-08, concerne l'évaluation des projets et non la définition des actions du département « Aide aux enfants en détresse ». Comme signalé par la Fondation et constaté par la Mission, cette procédure n'est pas à jour et est en cours de révision.

La définition des actions menées par les départements est fixée par la procédure GOUV 2, validée chaque année par le Conseil de surveillance, et indique :

Secourir les enfants en détresse

Dispenser l'éducation par tout moyen :

- *Accueillir, écouter, soigner, nourrir, en soutenant des internats, des centres, des foyers...*
- *Instruire, former par l'apprentissage, en construisant ou rénovant des structures scolaires et parascolaires, formelles ou non, pour apprendre à lire, écrire, compter et surtout raisonner.*
- *Développer la sociabilité par le loisir et le jeu, en multipliant les ateliers culturels de rue, les camps de vacances, les activités sportives...*

§161 p36

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

§322 p66

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

§384 & suivants p89

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

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

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

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

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

§387 p89

Le prix du repas est fixé à 7 € mais est gratuit pour les administrateurs, les bénévoles, les invités, les salariés de passage au siège ainsi que les résidents à l'étranger.

Les salariés de la Fondation reçoivent des tickets restaurants d'une valeur de 8 € dont 50% est pris en charge par la Fondation. Le président du Directoire ne bénéficie pas de l'avantage des tickets restaurants. Il peut prendre gratuitement ses repas à la salle à manger.

Par ailleurs, la Mission ne tient pas compte dans le calcul des 25 repas évoqués pour septembre – octobre 2011, de ceux des Conseils d'administration ou de surveillance, comme celui de la Fondation ou de l'UIARF en octobre, ou de ceux avec des invités. Si le Président avait invité les administrateurs, ses contacts, fournisseurs et partenaires au restaurant, comme dans toutes les autres structures ou entreprises, son repas aurait naturellement été pris en charge dans la note et ... la Mission n'en aurait évidemment pas parlé. Mais en revanche, le coût global pour la Fondation aurait été beaucoup plus élevé.

Le président du Directoire avait précisé ces informations à la Mission et s'étonne du maintien de cette mention totalement inutile dans le rapport.

§389 p90

La Mission sous-entend que les procédures concernant les conventions réglementées n'ont pas été respectées et qu'il pouvait exister une situation de conflit d'intérêt, ce qui n'est pas le cas. En effet la chronologie est la suivante : l'administrateur concerné a voté, en février 2011, le budget global 2011 sans indication de fournisseur.

- Son mandat, arrivé à terme en juin 2011, n'a pas été renouvelé.

- Il n'était donc plus administrateur lorsque la Fondation a lancé en juillet 2011 l'appel d'offres auquel ont répondu plusieurs sociétés et que son agence a emporté. De surcroît, le budget incriminé concerne la JML (« Journée mondiale des lépreux ») 2012 qui fait partie du budget 2012 et non de celui de 2011, dernier budget voté par l'administrateur.

La dernière phrase se situe hors de la période du contrôle et l'on s'interroge sur les raisons de cette précision par la Mission ... *a fortiori* pour reconnaître ensuite que les faits en question n'ont rien de critiquable.
