

Rapport d'observations définitives
de la Cour des comptes sur
les comptes d'emploi pour
2002 à 2004 des ressources collectées
auprès du public par la
Fondation Aide à Toute Détresse
(ATD Quart Monde)

	<i>Pages</i>
I – Présentation de la Fondation ATD Quart Monde...	1
A - L'historique et les principes d'action.....	1
B - L'engagement des volontaires et des bénévoles, support des actions.....	2
C - Modes d'organisation... ..	3
II – Les comptes d'emploi des ressources	3
III – Les ressources.....	5
IV – L'emploi des ressources.....	6
A - Les missions sociales..... ..	6
1 - <i>Les actions auprès des personnes en situation de grande précarité.....</i>	6
2 - <i>Les autres actions.....</i>	10
B - Les frais de collecte et de gestion... ..	12
1 - <i>Les choix d'ATD Quart Monde en matière de collecte et le traitement des dons.....</i>	12
2 - <i>Les frais d'appel et de traitement des dons</i>	13
Conclusion.....	15
<i>Annexe : Le compte d'emploi combiné du Mouvement ATD Quart Monde</i>	16
Réponse du Président de la Fondation Aide à Toute Détresse (ATD Quart monde).....	19
Rapports publiés par la Cour concernant les contrôles des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique..... ..	23

**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse
ont été effectués par :**

Mmes Marie Pittet et Marie-Christine Dokhélar, conseillères référendaires ;

M^{me} Marie-France Fulcher, assistante.

Le contre-rapporteur en a été : M. Bernard Menasseyre, président de chambre maintenu en activité.

Ce projet de rapport avait été délibéré par la 5^{ème} chambre de la Cour le 7 septembre 2006 sous la présidence de M^{me} Marie-Thérèse Cornette, présidente de chambre, en présence M. Bernard Menasseyre, président de chambre maintenu en activité, MM. Jean-Louis Chartier, Georges Capdeboscq, Jean-Michel de Mourgues, Jean-Pierre Bayle, Claude Thélot, Patrice Corbin, conseillers maîtres, et de M. Jean-Yves Audouin, conseiller maître en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 12 septembre 2006 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué au Président de l'association.

En application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a contrôlé les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation ATD Quart Monde pour les années 2002 à 2004.

Elle a arrêté ses observations après examen contradictoire de ses constatations provisoires et audition du président de l'association, à sa demande.

I - Présentation de la Fondation ATD Quart Monde

A - L'historique et les principes d'action

Créée en 1957 par le père Joseph Wresinski, l'association « Groupe d'action, culture et relogement des provinciaux de la région parisienne » a pris le nom d'« Aide à toute détresse » (ATD) en 1961, puis ajouté le terme de « Quart Monde » qui a fait référence au quatrième ordre de 1789¹. Progressivement, différentes structures ont été constituées autour de ce qui est devenu la fondation Aide à Toute Détresse, reconnue d'utilité publique en 1971.

L'ensemble constitue le Mouvement ATD Quart Monde, qui « rassemble des personnes, des familles et groupes de population qui refusent la fatalité de la misère dans laquelle ils sont condamnés à vivre et, engagés à leurs côtés, des hommes et de femmes, de toutes origines, qui partagent le même refus. Ensemble, ils se sont donné le nom de Quart Monde. Le Mouvement ATD Quart Monde agit pour l'avènement d'une société où l'égalité de dignité de chaque être humain sera reconnue par l'accès effectif aux responsabilités et aux droits fondamentaux et où l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale auront disparu.²» Le Mouvement se définit lui-même par cinq attributs : le refus de la misère, la défense des droits de l'homme, son caractère international, son caractère de rassemblement et son caractère familial. Sa conception de la lutte contre la pauvreté repose sur le rejet de l'assistance, à laquelle le Mouvement oppose l'accès aux droits, et sur la volonté d'élaborer *avec* les personnes en situation de grande pauvreté les moyens de sortir de cette situation.

1) En 1789, les Français se réunissent par district et par ordre pour écrire leurs doléances. Constatant que les plus pauvres sont exclus de ces assemblées, Louis-Pierre Dufourny de Villiers publie les "Cahiers du Quatrième Ordre, celui des pauvres journaliers, des infirmes, des indigents".

2) Article 2 des statuts du Mouvement ATD Quart Monde France.

La Cour a constaté au cours de son enquête que cette analyse était partagée par les membres du Mouvement, ce qui lui donne une identité forte, perceptible dans les divers lieux de son implantation.

B - L'engagement des volontaires et des bénévoles, support des actions

Le Mouvement estimait en juillet 2005 être en lien en France avec 6 802 familles ou personnes très isolées socialement. Ses actions prennent des formes diverses : appui aux familles visant leur accès aux droits (notamment à la culture et au logement), interventions auprès des pouvoirs publics, actions de sensibilisation du grand public et actions de recherche.

Elles reposent avant tout sur l'engagement des « volontaires-permanents », 390 personnes en 2005 (dont 75 volontaires en mission en France et 19 ayant des responsabilités au niveau national), dans une démarche de vie partagée avec les personnes très pauvres (dont certaines deviennent à leur tour des militants du Mouvement). Leur engagement, à plein temps et à durée indéterminée, comporte une part de vie communautaire. Au cours des cinq dernières années, l'effectif global des volontaires a augmenté d'une dizaine chaque année.

Les « volontaires-permanents » signent une convention, renouvelée à chaque assises d'ATD Quart Monde (tous les trois ans), par laquelle ils s'engagent à reverser intégralement leur salaire net dans une caisse de péréquation. En contrepartie, le Mouvement leur assure une protection sociale et des moyens de subsistance, 520 € par mois en France en 2005 (auxquels s'ajoutent 65 à 155 € par enfant) ainsi qu'une aide au logement en nature ou financière. Quels que soient leur niveau de formation ou de responsabilité et leur ancienneté, les volontaires perçoivent une indemnité identique.

ATD Quart Monde a aussi recours à des salariés pour leurs compétences techniques³, 33 en 2004. Le salaire brut annuel le plus élevé était alors de 35 479 €, onze étaient supérieurs à 20 000 €

3) Secrétaires, comptables, informaticiens, assistantes sociales.

C - Mode d'organisation

Le Mouvement ATD Quart Monde s'est étendu à l'étranger dans les années 80, notamment dans les pays du Tiers Monde. Il a retenu un mode d'organisation original qui repose sur des modes de décision collégiaux et la représentation élective. Le Mouvement comporte :

- une délégation générale, dont la mission principale est le soutien à l'engagement des membres actifs, dont les volontaires. Le délégué général, porte-parole au niveau international, contribue à définir les orientations et à maintenir l'unité du Mouvement rendue nécessaire par le développement de régions autonomes ;
- une dimension internationale : Europe, Amériques, Afrique, Asie ;
- un échelon en France, lieu de l'origine du Mouvement : le Mouvement ATD Quart Monde France, doté d'un délégué et d'une délégation nationale. Celle-ci anime et coordonne les actions et organise des formations pour les volontaires de France et de l'étranger et les membres actifs du Mouvement.

Tous les trois ans, les assises des volontaires du Mouvement examinent si l'organisation demeure pertinente.

II - Les comptes d'emploi des ressources

La Fondation Aide à Toute Détresse a la responsabilité des appels à la générosité du public pour l'ensemble du Mouvement et établit à ce titre un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public⁴. Elle procède de façon particulièrement simple, sans ventiler les frais généraux entre les différents postes du compte d'emploi⁵.

4) Ce compte d'emploi ne reprend pas les intitulés de l'arrêté de 1993 (missions sociales, frais de fonctionnement, coûts directs d'appel à la générosité publique) mais il est aisé de les reconstituer.

5) Elle ventile les comptes de sa comptabilité générale entre les rubriques du compte d'emploi, sans retraitement postérieur sauf pour les frais de personnel, répartis entre frais de collecte et frais de gestion – aucuns n'étant imputés en missions sociales.

La Fondation établit en outre un compte d'emploi « combiné »⁶ à partir de ses comptes propres et de ceux de trois autres entités :

- Le Mouvement ATD Quart Monde France ;
- L'association des Équipes Science et Service, organe de gestion du volontariat, qui a pour objet « *d'épauler, conseiller, soutenir les volontaires des équipes (...) en France et dans le monde* » ;
- L'association ATD Quart Monde - Terre et Homme de demain, employeur des volontaires en Afrique, en Asie et en Amérique Latine⁷. Elle perçoit les dons affectés par les donateurs aux actions dans les pays du tiers monde (80 721 € en 2004).

Les comptes de tous les organismes du Mouvement ne sont pas combinés toutefois, car certains de ceux-ci sont autonomes financièrement, notamment à l'étranger⁸. C'est aussi le cas, en France, pour l'association ATD Quart Monde de Noisy-le-Grand.

La part des missions sociales est particulièrement élevée : 89,2 % en 2003 (9,04 M€ sur 10,14 M€) et 83,6 % en 2004 (9,15 M€ sur 10,94 M€). Le Mouvement évite en effet le recours à des prestataires extérieurs pour la collecte des ressources et les actions sont conduites par des volontaires faiblement rémunérés, ou par des bénévoles.

Alors que l'information financière aux donateurs effectuée sur support papier est claire et fournie à intervalles réguliers, elle n'était pas aisée à repérer lors de l'enquête de la Cour sur le site Internet du Mouvement, qui utilisait des regroupements différents de ceux du compte d'emploi combiné. Depuis lors, la Fondation a rendu l'information financière plus visible sur son site et plus homogène. Elle pourrait être encore complétée par l'indication du nombre des bénévoles : la Fondation a indiqué qu'elle sera en mesure de le faire pour les comptes 2006.

6) Ce compte combiné est présenté en annexe.

7) L'association est agréée par le ministère chargé des affaires étrangères comme association d'envoi de volontaires de solidarité internationale.

8) Le Mouvement international ATD Quart Monde constitue l'entité de représentation politique d'ATD Quart Monde au niveau international.

III - Les ressources

De 2002 à 2004, les ressources issues de la générosité publique (5,14 M€ en 2004) ont représenté la moitié des ressources d'ATD Quart Monde (10,22 M€ en 2004) ; elles sont constituées de dons à plus de 90 %. Les revenus reversés par les volontaires fournissent près de 4 % des ressources (0,4 M€) et les legs environ 3 % (soit 0,3 M€).

Tableau 1 : Part de la générosité publique dans les ressources (hors déficit) (en €)

	2002	2003	2004
Générosité publique	4 288 619	4 654 613	5 136 649
<i>Dont dons manuels</i>	3 967 285	4 220 534	4 725 038
Ensemble des ressources ⁹	8 173 440	9 490 449	10 224 586
Part générosité publique (%)	52,47	49,04	50,23

Source : Cour des comptes à partir du compte d'emploi combiné

En 2004, les subventions publiques constituent le deuxième poste de ressources : 23,4 % (2,4 M€) ; elles proviennent principalement de l'État et des départements. Les ressources d'origine financière, 20 % des ressources en 2004 (1,9 M€), sont variables selon les exercices¹⁰. Les autres ressources (0,8 M€) proviennent notamment des cotisations, des ventes de cartes de vœux et des publications.

Le donateur choisit l'affectation de son don dans près de 40 % des cas, plus de la moitié des dons affectés concernent alors le volontariat.

9) La hausse des ressources hors générosité en 2003 est due à une importante plus-value de cession de valeurs mobilières (1,12 M€ contre 165 578 € en 2002) et subsidiairement à une augmentation des subventions publiques.

10) Elles proviennent de plus-values sur des cessions de valeurs mobilières et de reprises de provisions.

IV - L'emploi des ressources

A - Les missions sociales

Les subventions aux différentes entités du Mouvement constituent la part majeure de l'emploi des ressources de la Fondation ATD Quart Monde (66 % en 2004). Les actions d'ATD Quart Monde en France (4 M€ en 2004) représentent près de la moitié des missions sociales.

Tableau 2 : Répartition des missions sociales (en €)

	2003	2004
Action et coordination France	3 590 642	4 004 563
Soutien à l'action internationale et au volontariat	3 632 408	3 101 027
Recherche, études, formation	779 221	849 280
Information, éditions	1 039 611	1 197 500
Total	9 041 882	9 152 370

Source : compte d'emploi combiné de la Fondation ATD

1 - Les actions auprès des personnes en situation de grande précarité

Tant par les publics concernés que par ses modalités d'action, les pratiques d'ATD Quart Monde sont conformes à ses déclarations : l'action avec les personnes en situation de grande précarité est une réalité que la Cour a constatée lors de ses visites sur place. Les interventions sont centrées sur les enfants et l'aide à la parentalité (aider les parents à développer un savoir-faire pour accompagner le développement de leurs enfants) ; elles visent aussi l'accès aux droits, notamment à la culture, indispensable, selon l'association, pour éviter la reproduction de la grande pauvreté.

a) L'aide aux familles

Le centre d'ATD Quart Monde de Noisy-le-Grand, constitué en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), est animé par une équipe qui comporte une quinzaine de volontaires et cinq salariés¹¹. Ses actions visent à faire retrouver un équilibre à des familles en situation de très grande précarité.

11) Une comptable, deux assistantes sociales, une conseillère en économie sociale et familiale, une pédopsychiatre.

Le CHRS d'ATD Quart Monde

L'association ATD Quart Monde – Noisy-le-Grand accueille des familles qui, le plus souvent, n'ont jamais occupé de logement. L'objectif poursuivi est de les aider à accéder à un logement ordinaire tout en construisant un projet familial. À cet effet, l'association offre un accompagnement global, portant aussi bien sur l'exercice de la parentalité que sur l'accès à l'emploi ou à la culture : « le CHRS de Noisy-le-Grand permet d'accueillir une population (...) qui trouverait difficilement des possibilités d'hébergement si cette structure n'existait pas et qui nécessite une prise en charge plus longue que les publics habituellement suivis en CHRS pour pouvoir accéder à de solutions de logement pérennes. ¹²⁾»

Habilité pour 250 places, ce qui en fait un très gros CHRS, le centre prenait en charge, début 2006, 46 familles comptant 155 enfants. Avec une dotation globale de 800 000 € environ en 2005, le coût à la place (3 166 €), est près de quatre fois inférieur à la moyenne nationale du fait, notamment, d'un encadrement effectué par des volontaires d'ATD Quart Monde. Le centre est aménagé en appartements ; les personnes accueillies ont un statut de locataires et bénéficient d'aides au logement ; le séjour dure trois ans en moyenne, plus que dans un CHRS ordinaire. En réalité, le CHRS se rapproche d'une résidence sociale.

Onze familles ont quitté le centre en 2004 pour rejoindre un logement de droit commun : une conseillère sociale et familiale d'ATD Quart Monde a suivi ces familles pendant deux ans, assurant la liaison avec les travailleurs sociaux du secteur.

ATD Quart Monde a créé en 2001 une association d'insertion, « Travailler et apprendre ensemble » (TAE), avec trois secteurs d'activité : reconditionnement de matériel informatique fourni par EDF, jardinage, entretien de bâtiments. Une dizaine de personnes y sont employées, dont un tiers d'adultes suivis par ATD (un autre tiers est adressé par l'Agence nationale pour l'emploi, le reste est composé de volontaires d'ATD). Il s'agit davantage de redonner une activité régulière avec des liens de travail¹³ que de revenir vers des emplois ordinaires qui semblent encore éloignés. Mais la structure reste financièrement fragile, car elle doit trouver des subventions pour près de 70 % de son budget ; en outre, les contrats aidés qu'elle utilise ont une durée limitée pour des personnes qui ont besoin d'un soutien bien au-delà de la durée autorisée.

12) Réponse à la Cour du Préfet de Seine-Saint-Denis.

13) ATD Quart Monde les qualifie de « recherche pour inventer un mode de travail qui ne soit pas basé sur la seule compétitivité individuelle (qui exclut de fait les plus pauvres) mais sur une manière de travailler ensemble, personnes défavorisées et personnes insérées dans le monde du travail (...) ».

Dans les autres lieux d'implantation du Mouvement visités lors de l'enquête, les actions sont de même nature. Dans le Val-d'Oise, ATD Quart Monde agit notamment auprès de gens du voyage sédentarisés, environ 120 familles ; dans l'Ille-et-Vilaine, les volontaires, qui accompagnent une cinquantaine de familles en milieu rural, ont souligné que la grande pauvreté y est accrue par l'absence d'anonymat et les difficultés de transport.

Lorsque des enfants ont été placés hors de leur famille par une décision de justice, ATD Quart Monde joue fréquemment un rôle de médiation avec la famille d'accueil ou les services sociaux du secteur et ceux de l'aide sociale à l'enfance, car « ces familles ont parfois développé une telle crainte des institutions (...) qu'elle peut aller jusqu'à l'hostilité et au rejet ».

b) L'accès aux savoirs

Volontaires, professionnels et personnes en situation de grande pauvreté rapprochent leurs savoirs respectifs, méthode qu'ATD Quart Monde nomme la « coformation ». Le groupe de Bazouges-la-Pérouse (Ille-et-Vilaine) a ainsi élaboré avec des professionnels et des familles en situation de précarité une démarche pour aider à résoudre les conflits par l'analyse de récits d'expériences, dont découle un projet de formation de travailleurs sociaux.

Les bibliothèques de rue visent à apporter le livre, l'art et d'autres outils (notamment informatiques) d'accès au savoir aux enfants de milieux défavorisés et à leurs familles. Elles sont environ 80 en France, tenues par des volontaires ou des bénévoles, comme à Lille où un engagement d'un an au minimum est demandé.

Les « Universités populaires Quart Monde », inaugurées en 1971, sont des rencontres thématiques auxquelles participent des personnes en situation de grande pauvreté, des membres d'ATD Quart Monde et des experts invités extérieurs. L'objectif est d'aider les premières à formaliser une réflexion, à s'exprimer dans la vie publique, et de confronter les divers points de vue pour une formation réciproque.

ATD Quart Monde accorde aussi de l'importance au droit aux vacances : sa maison de vacances dans le Jura accueille toute l'année quatre familles, par périodes d'une semaine.

c) La description et l'évaluation des actions

ATD Quart Monde conduit des actions qualitatives et de long terme dont les résultats quoique réels sont sans doute malaisés à quantifier.

Ainsi, ATD Quart Monde décrit principalement ses activités de façon qualitative : les rapports moraux du Mouvement en France (comme ses documents de façon générale) fournissent de nombreux témoignages de volontaires, de personnes en situation de grande pauvreté ou de bénévoles, mais peu d'éléments chiffrés. Une enquête réalisée par le Mouvement en 2005 a néanmoins établi que la durée d'accompagnement moyen des personnes est de 12 ans. L'évolution en cours du système informatique et l'élaboration de questionnaires annuels devraient permettre de connaître plus précisément le nombre des enfants participant aux bibliothèques de rue et celui des personnes soutenues par le Mouvement en France.

S'agissant de l'évaluation de ses actions, le Mouvement a indiqué à la Cour que « la dimension quantitative n'est pas première », ce qu'il justifie ainsi : « on ne peut évaluer seulement les résultats d'une action, on doit sans cesse en évaluer l'éthique, c'est-à-dire se poser en permanence la question : mon action a-t-elle concerné les plus pauvres ? ». Il cherche à tirer les leçons de l'expérience acquise au moyen d'outils qui lui sont propres : rapports écrits des volontaires, temps annuels « d'évaluation-programmation » des équipes, séminaires d'action. Il reconnaît néanmoins que la place laissée aux critères quantitatifs est trop faible.

La Cour constate que l'association de Noisy-le-Grand a amorcé un travail de ce point de vue : son rapport d'activité, tout en restant fidèle à la démarche d'ATD Quart Monde (citations de personnes en situation de pauvreté ou récits d'expériences), présente des éléments chiffrés sur les personnes avec lesquelles l'association agit, et sur les résultats obtenus en plusieurs années en terme de relogements notamment.

d) Les partenariats

Le Mouvement ATD Quart Monde France incite ses groupes locaux à agir en partenariat avec les acteurs institutionnels et à rechercher la coopération avec les intervenants du secteur, notamment social, mais aussi avec les écoles et les institutions (mairies, conseils généraux), orientation définie comme prioritaire à l'échelon national. Il a mis en place les « réseaux Wresinski » qui réunissent des personnes militant dans leur secteur professionnel pour l'accès aux droits fondamentaux.

Dans les sites visités au cours du contrôle, les volontaires ont fréquemment cité l'aide apportée conjointement par ATD Quart Monde et des travailleurs sociaux à certaines familles, mais ils ont aussi mentionné des difficultés. Le volontariat et le travail social constituent en effet des approches différentes : un engagement fondé sur un principe de « non abandon¹⁴ » et une approche « communautaire » qui repose sur les familles et la petite enfance, d'un côté, une approche professionnelle par des prestations identifiées, de l'autre. La position d'ATD Quart Monde au sujet des placements d'enfants a été souvent perçue comme radicale et d'opposition systématique. Le Mouvement a indiqué au cours de l'enquête : « Nous ne nous opposons pas fondamentalement à ces placements, mais à la façon dont ces mesures sont mises en œuvre quand elles ne s'accompagnent pas d'un véritable soutien aux parents (...). »

Une évaluation effectuée en 2005 par un cabinet privé, à la demande des collectivités partenaires, dans le cadre du projet de démolition-reconstruction de la cité où est installée ATD-Noisy-le-Grand traduit à la fois l'image positive dont bénéficie ATD Quart Monde dans son environnement local, et la difficulté qu'ont parfois ses partenaires pour comprendre ses modes d'action : « Si les interlocuteurs rencontrés disent ne pas toujours comprendre le fonctionnement d'ATD-Quart Monde, les propos reconnaissent sa compétence à intervenir auprès de familles très en difficulté. »

2 - Les autres actions

Sur le plan national et international¹⁵, ATD Quart Monde intervient auprès des pouvoirs publics, des organismes et institutions, afin d'obtenir la représentation des familles du Quart Monde dans les domaines qui les concernent. En France, le Mouvement contribue depuis plus de vingt ans aux travaux du Conseil économique et social¹⁶. Avec le collectif

14) L'association ATD Quart Monde de Noisy-le-Grand précise : « Il ne s'agit pas que la famille fasse ses preuves, mais de créer avec elle les conditions pour qu'elle puisse retrouver ses droits et exercer les responsabilités qui en découlent. Ceci nécessite un accompagnement qui peut être long, marqué par des échecs : ce n'est pas à la famille de prouver qu'elle a des droits ou qu'elle les "mérite" (...). »

15) Le mouvement ATD Quart Monde est intervenu auprès des principales organisations et institutions internationales : Conseil économique et social de l'ONU avec un statut consultatif général, UNICEF, UNESCO, BIT, Conseil de l'Europe, Commission de l'Union européenne, Parlement européen.

16) Celui-ci a notamment adopté sur la proposition du Père Joseph Wresinski, le 11 février 1987, un avis sur la « Grande pauvreté et (la) précarité économique et sociale » qui propose une définition de la précarité encore largement utilisée aujourd'hui.

« Alerte » créé en 1994, il a œuvré pour l'adoption de la loi du 29 juillet 1998, puis de la loi du 27 juillet 1999 (CMU) et de la loi du 13 décembre 2000 (dite SRU). ATD Quart Monde organise chaque année, le 17 octobre, la « Journée mondiale du refus de la misère », à laquelle participent de nombreuses autres associations.

Localement, des interventions militantes s'effectuent dans la confrontation ou le dialogue selon les cas. Dans le Val-d'Oise, par exemple, ATD Quart Monde soutient des familles de gens du voyage qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion et d'une décision de justice exécutoire. Le Mouvement a suscité la création de collectifs d'associations pour obtenir la mise en place d'une médiation pour aider ces familles à se reloger¹⁷.

ATD Quart Monde conduit des recherches pour analyser et comprendre les mécanismes de production de la grande pauvreté et promouvoir des solutions. Ainsi, les enseignements tirés d'un travail effectué en 1996 entre personnes du quart monde et universitaires de différentes disciplines ont été repris dans un livre¹⁸. Prolongeant cette expérience, une méthode pour concilier les logiques des professionnels (enseignants, travailleurs sociaux, magistrats) et des personnes en situation de pauvreté a fait l'objet d'une autre publication : « Le croisement des pratiques ».

17) En février 2006, ATD Quart Monde a aussi déposé auprès du comité européen des droits sociaux une réclamation, dont l'objet est de faire constater la non-application par la France de la charte européenne relative au droit au logement des personnes vivant en situation de grande pauvreté et qui évoque le cas des gens du voyage sédentarisés à Herblay.

18) *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*. Editions Quart Monde, 1999.

B - Les frais de collecte et de gestion

Les frais de collecte représentent moins de 3 % des emplois du compte combiné.

Tableau 3 : Frais d'appel à la générosité publique (en M€)

	2002	2003	2004
Frais d'appel à la générosité publique	0,29	0,23	0,29
Emploi des ressources	10,25	10,14	10,94
% Frais/emplois	2,8	2,3	2,6

Source : *Compte d'emploi combiné*

1 - Les choix d'ATD Quart Monde en matière de collecte et le traitement des dons

ATD Quart Monde fait le choix de ne pas entreprendre de campagne de publicité pour l'appel aux dons, et de ne pas rémunérer de prestataire externe pour rédiger ses appels à la générosité publique. Le mouvement ne pratique pas non plus l'échange, la vente ou la location du fichier de ses donateurs potentiels. Pour constituer ce fichier (environ 80 000 noms), il s'appuie sur ses réseaux dans toute la France.

Les messages trimestriels constituent la base principale des campagnes d'appel aux dons. Ils suscitent environ 90 % des dons. Le mensuel d'information « Feuille de Route » propose adhésion et don à ses lecteurs. ATD Quart Monde conduit enfin des campagnes ponctuelles ; ainsi l'appel en faveur du volontariat en décembre 2002 et début 2003 a suscité un accroissement des soutiens réguliers. L'apport des legs et donations aux ressources est faible.

La gestion des dons est centralisée, pour sa plus grande part, au siège de la Fondation. ATD Quart Monde a défini des procédures pour le traitement des dons : la Cour a constaté que ces règles sont respectées, de même que l'affectation voulue par le donateur.

Certains dons encaissés directement par les groupes locaux ne font pas l'objet de reçus fiscaux¹⁹. La décision prise par ATD Quart Monde d'orienter, à compter de 2006, la totalité des encaissements au siège de la Fondation devrait rendre systématique la délivrance des reçus.

19) Dons encaissés directement par les Équipes Science et service (6 789 € en 2004), ou par le Mouvement ATD Quart Monde France (26 143 € en 2004).

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

Les vérifications de la Cour ont montré que la rémunération des personnels impliqués dans les différentes étapes de la collecte est bien comptabilisée dans les frais de collecte.

Une fraction minimale de frais supplémentaires devrait néanmoins être imputée aux frais de collecte : celle des charges liées aux supports de communication qui comportent aussi un appel au don (journal « Feuille de route » et site Internet). Le Mouvement devrait donc porter une partie de ces dépenses dans les frais de collecte. Selon le calcul de la Cour²⁰, la part des frais de collecte dans l'emploi des ressources demeurerait néanmoins inférieure à 3,5 %.

Les modes de communication choisis par le Mouvement ATD pour collecter des fonds et se faire connaître du public donnent lieu à un investissement financier très faible, notamment parce qu'il ne souhaite pas faire appel à un prestataire externe et parce que les frais de personnel sont limités en raison de l'intervention de bénévoles et de volontaires. Les frais de fonctionnement mentionnés au compte d'emploi combiné comportent principalement des frais de siège et de gestion, 548 571 € en 2004, soit 5 % seulement de l'emploi des ressources.

20) Dans deux hypothèses : prise en compte de 10 % ou de 20 % des frais (Internet et Feuille de route) dans les frais de collecte.

Conclusion

Grâce à l'engagement de ses volontaires et de ses bénévoles, qui veillent à se comporter de façon conforme à leur éthique vis-à-vis des personnes auxquelles ils viennent en aide, ATD Quart Monde a adopté et développé des actions originales. Centrées sur des familles en très grande difficulté et donc isolées socialement, elles n'ont pas pour seul objet de satisfaire leurs besoins de base mais procèdent d'une analyse globale qui prend en considération l'aspiration à la culture des personnes en situation de grande pauvreté et les associe à la conception même des aides qui leur sont apportées. Une telle vision, partagée par l'ensemble des membres du Mouvement, lui donne une identité forte. Néanmoins, comme le reconnaît celui-ci, la description quantitative des actions menées et des résultats obtenus pourrait être améliorée sans compromettre ces choix de principe.

Dans la lutte contre l'exclusion, le Mouvement contribue ainsi à promouvoir l'approche par l'accès aux droits que la loi du 29 juillet 1998 a consacrée. La Cour constate aussi que l'emploi des fonds collectés auprès du public est en tout point conforme à l'objet des appels à la générosité publique.

**Le compte d'emploi combiné du Mouvement ATD Quart Monde
- Ressources -**

(euros)

	2003	2004
Dons et legs	4 654 613	5 136 649
Adhésions	44 077	71 807
Subventions publiques	2 376 537	2 393 000
Vente de publications	185 449	167 831
Ventes de cartes de vœux	154 443	144 861
Participations diverses	314 063	250 171
Autres produits de gestion courante	0	159 401
Plus values de cessions de valeurs mobilières	1 123 703	661 163
Produits financiers	23 716	23 807
Cession d'immobilisations	3 779	102 221
Reprise sur provisions	544 309	1 038 358
Autres produits exceptionnels	65 758	75 316
Total ressources	9 490 449	10 224 586
Déficit sur les ressources de l'année	646 736	715 970
Total	10 137 185	10 940 556

Source : Fondation ATD

**Le compte d'emploi combiné du Mouvement ATD Quart monde
- Emplois -**

(euros)

	2003	2004
Action et coordination France	3 590 642	4 004 563
Soutien à l'action internationale et au volontariat	3 632 408	3 101 027
Recherche, études, formation	779 221	849 280
Information, éditions	1 039 611	1 197 500
Cartes de vœux	61 793	88 358
Frais d'appel et traitement des dons	170 955	194 269
Frais de traitement des legs	1 131	5 271
Frais de gestion	487 020	503 795
Frais sur titres, intérêts et services bancaires	74 606	44 776
Autres charges exceptionnelles	65 449	24 828
Provision pour dépréciation des valeurs mobilières	46 450	53 223
Moins value sur cession de valeurs mobilières	153 640	838 152
Engagements à réaliser	34 259	35 515
Total emplois	10 137 185	10 940 556
Excédent sur les ressources de l'année		
Total	10 137 185	10 940 556

Source : Fondation ATD

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION
AIDE A TOUTE DÉTRESSE (ATD QUART MONDE)**

Au nom de la Fondation Aide à Toute Détresse et du Mouvement ATD Quart-monde, je voudrais remercier les magistrats de la Cour des comptes pour la mission très approfondie qu'ils ont conduite auprès de nous.

Nous avons tout particulièrement apprécié l'attention de l'ensemble de nos interlocuteurs à l'exposé de notre action et à la présentation des moyens que nous consacrons à celle-ci. Le travail qu'ils ont accompli a été très enrichissant pour nous et utile à la réalisation de nos objectifs de rigueur et de transparence.

Lorsque la mission de la Cour nous a été présentée, nous avons été très intéressés par son intention de conduire une large enquête sur les politiques publiques en matière d'exclusion.

Aux magistrats que nous avons rencontrés, nous avons pu rappeler la nécessité pour ces politiques de prendre en compte les situations d'extrême pauvreté comme référence à toute action contre la précarité et pour le constat de l'accès, ou non, de tous aux droits fondamentaux. Pour cette raison, en particulier, nous apprécierions que figure dans vos analyses, la définition de la précarité et de l'extrême pauvreté, retenue par le Conseil Economique et Social, en 1987, dans le rapport Wresinski²¹.

21) « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. »

Notre Fondation et notre Mouvement se félicitent, ensuite, des constats que fait la Cour :

- *Sur notre gestion : maîtrise de nos frais ; sincérité de nos comptes ; compétitivité de nos actions, notamment celle conduite à Noisy-le-Grand dans des conditions de charges salariales très comparables au coût habituel du travail social.*
- *Sur notre engagement, au nom des droits fondamentaux de tous, qui associe les plus démunis aux projets afin d'agir avec eux (et non pour eux) et, ainsi, demeurer fidèle à l'origine et à l'identité d'ATD Quart-Monde fondé par des familles, parmi les plus pauvres de la région parisienne.*

Les populations très pauvres, en effet, ont été et sont les premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté : c'est l'originalité de notre action d'avoir toujours voulu, depuis la création du Mouvement, que ces populations puissent se rassembler avec d'autres, pour refuser ensemble la fatalité de la misère et agir contre elle.

Nous avons été, également, très sensibles au fait que la Cour ait souligné notre volonté de ne jamais abandonner les plus démunis dans les situations très difficiles qu'ils vivent et d'assurer une médiation originale entre eux et leur environnement.

Enfin, nous souhaiterions pouvoir compléter deux constats de la Cour.

- *A juste titre, les magistrats ont noté la situation financière fragile de notre action « Travailler et apprendre ensemble à Noisy-le-Grand », dont ils soulignent la qualité. Il nous semble que ce constat éclaire le fait que certaines règles publiques sont mal adaptées à des projets originaux, innovants et, dans le cas précis, performants sur le plan économique et social. Pourquoi, par exemple, ne pas permettre l'expérimentation de contrats à durée indéterminée et à temps plein pour l'accès des plus pauvres à un emploi durable ? Pourquoi les ressources tirées de notre production doivent-elles être limitées dans le financement de tels projets ?*
- *La Cour a parfaitement souligné l'importance d'indicateurs quantitatifs dans l'évaluation de nos actions. Nous savons que nous devons faire des progrès en ce domaine d'autant que nous avons démontré à Noisy-le-Grand, notre capacité à rapprocher notre action de tels indicateurs.*

Nous pensons, et je crois que ce point de vue est partagé par la Cour, que l'évaluation de la lutte contre la grande pauvreté serait insuffisante si elle se référait exclusivement à des faits précis aisément chiffrables. Il est impératif, nous semble-t-il, que cette évaluation prenne en compte :

- La question de la durée qui est essentielle dans la compréhension des « itinéraires d'émergence » des personnes en extrême pauvreté.*
 - Tous les gestes et attitudes qui manifestent une ouverture aux autres et notamment par des actes de solidarité et de lien social avec leur environnement immédiat. Sait-on suffisamment qu'un très grand nombre d'entre elles hébergent en urgence tel ou telle parce qu'elles refusent de laisser une personne à la rue ? Comment prend-on en compte un tel comportement dans la mesure de nos politiques et de nos actions ?*
 - Le point de vue de ces personnes elles-mêmes, par la réflexion et le dialogue avec elles, sur la nature même de tous les indicateurs qui permettraient de mieux connaître et comprendre leur progrès.*
-

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
concernant les contrôles des comptes d'emploi des organismes
faisant appel à la générosité publique**

- 2006 Association France Alzheimer et maladies apparentées
- 2006 Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés
- 2005 Association pour le Recherche sur le Cancer (ARC)
- 2004 Comité français pour l'UNICEF
- 2004 Association Française contre les Myopathies (AFM)
- 2003 Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur
- 2002 Société Protectrice des Animaux (SPA)
- 2002 Fondation de France
- 2001 Médecins du Monde
- 2000 Les Fonds Sidaction
- 1999 Ligue Nationale contre le Cancer
- 1998 Médecins Sans Frontières (MSF)
- 1996 Association Française sur les Myopathies (AFM)
- 1996 Association pour la Recherche sur le Cancer (ARC)