

**Rapport d'observations définitives
de la Cour des comptes
sur les comptes d'emploi 2004 à 2006
des ressources collectées auprès du public par
la Fondation d'Auteuil**

	Pages
Synthèse des observations de la Cour.....	1
Introduction.....	3
Chapitre I : Présentation de la Fondation	5
I - Principales caractéristiques	7
II - Organisation	9
Chapitre II : Les comptes d'emploi des ressources	17
I - Présentation des comptes d'emploi	19
II - L'analyse des comptes d'emploi des ressources.....	21
III - Les modalités d'élaboration des comptes d'emploi.....	26
IV - Les comptes d'emploi et la certification des comptes	29
Chapitre III : Les ressources.....	31
I - La générosité publique	34
II - Les financements publics	40
Chapitre IV : L'emploi des ressources : l'action en faveur des jeunes	43
I - Les jeunes accueillis par la Fondation	45
II - La prise en charge des jeunes	47
Chapitre V : La communication vis-à-vis des donateurs.....	67
I - L'utilisation des ressources de la générosité publique.....	69
II - Le suivi des ressources non utilisées	73
Annexes : Comptes d'emploi des ressources.....	77
Annexes : Tableau n° 21 : Synthèse des financements Fondation par prestation de formation	80
Réponse du Président de la Fondation d'Auteuil.....	83

Synthèse des observations de la Cour

Créée il y a près de 150 ans, la Fondation d'Auteuil accueille depuis lors de nombreux jeunes en difficulté sociale, et assume leur éducation, leur scolarité ou leur formation professionnelle afin de les préparer à s'insérer dans la vie active.

En 2006, ses ressources étaient de 231 M€, dont près de 40 %- soit 92 M€ en 2006, provenaient de la générosité publique, principalement des legs. Elle gérait environ 150 établissements – établissements de formation ou structures d'hébergement- dans une vingtaine de départements, dont une soixantaine d'établissements d'enseignement catholique sous contrat de l'éducation nationale, et accueillait 9 000 jeunes de 0 à 27 ans.

La Cour, compétente en application de la loi du 7 août 1991, pour contrôler le compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique des organismes (associations ou fondations) faisant appel à la générosité du public, et l'adéquation de l'utilisation des ressources ainsi collectées avec l'objet de l'appel, se trouve dans le cas de la Fondation d'Auteuil, confrontée à une situation particulière : le compte d'emploi qu'elle doit examiner regroupe en effet l'ensemble des ressources et des charges de la fondation quelles que soient leur origine et leur destination, en vertu du principe défendu par l'établissement selon lequel l'ensemble des recettes contribue à financer l'ensemble des emplois. Aucune indication chiffrée ou littérale ne décrit précisément l'utilisation faite des fonds collectés auprès du public. Confrontée à cette situation, la Cour, si elle veut remplir sa mission légale d'information du donateur a été amenée à procéder au contrôle de l'ensemble des activités de la Fondation d'Auteuil.

Les comptes d'emploi annuels des ressources établis par la Fondation donnent une image correcte de la répartition de ses dépenses entre ses missions sociales, ses frais de collecte et ses frais de fonctionnement. La Fondation applique des règles analytiques simples, stables dans le temps et bien documentées. Le donateur dispose, à la lecture des comptes d'emploi, d'une information fiable quant à l'utilisation des ressources totales de la Fondation. En 2006, 85,3 % des ressources ont été employées au bénéfice des jeunes, 3,2 % par les coûts d'appel à la générosité du public, et les frais de fonctionnement ont représenté 11,5 % des ressources.

Mais cette présentation globale ne donne au donateur aucune information directe de l'utilisation qui est faite des seuls dons et legs. Cette information demande une analyse plus poussée des actions et le retraitement de certaines données : les financements publics bénéficiant

en quasi-totalité aux missions sociales, la part des ressources de la générosité publique qui va effectivement aux actions en faveur des jeunes est inférieure au ratio global affiché de 85 %. Il faut souligner également que la Fondation ne fait pas état dans le compte d'emploi, des ressources collectées pendant l'année et durant les années précédentes, et qu'elle n'a pas encore utilisées en fin d'année.

Les modifications réglementaires qui interviendront dans la présentation du compte d'emploi, suite au règlement comptable du 7 mai 2008 homologué par un arrêté du 11 décembre 2008, conduiront la Fondation d'Auteuil, comme elle s'y est d'ailleurs formellement engagée, à préciser et à compléter l'information fournie aux donateurs sur ces deux points.

Depuis une dizaine d'année, la Fondation a entrepris une réorganisation de sa gouvernance et de ses établissements. Elle a choisi depuis fin 2005 de s'implanter dans des quartiers en difficulté et de diversifier ses activités (les établissements en cours de rapprochement ou en partenariat accueillaient le tiers de l'effectif en 2006). La Fondation considère qu'elle n'a pas modifié son public « cœur de cible », mais qu'elle a expérimenté de nouvelles déclinaisons du couple « éduquer/former » qui constitue sa mission originelle. Elle a intégré une dimension de mixité sociale en développant son implantation dans les quartiers sensibles, permettant d'intégrer des jeunes en difficultés dans un milieu d'accueil « ordinaire » et a étendu son action vers des classes d'âge plus jeunes dans un souci de prévention

Ces évolutions récentes sont maintenant formalisées dans un projet de développement 2008-2012. Mais la Cour a constaté qu'elles étaient insuffisamment explicitées et chiffrées dans la communication faite en direction des donateurs, et qu'un effort devait être mené sur ce point, car seule une information claire et exhaustive permettra la fidélisation des adhérents, anciens et nouveaux.

La Cour constate que l'emploi des fonds collectés auprès du public par la Fondation d'Auteuil est conforme à l'objet de l'appel à la générosité publique. Elle prend acte de l'engagement de la Fondation d'améliorer la présentation et la lisibilité de son compte d'emploi et de mettre en œuvre une communication qui rende mieux compte des évolutions entreprises.

Les évolutions intervenues au cours des dix dernières années témoignent de la capacité d'adaptation et d'innovation de la Fondation d'Auteuil qui est aujourd'hui un organisme visible, sollicité pour un développement important, et prêt à l'assumer

Introduction

La Cour a examiné les comptes d'emploi des ressources de la Fondation d'Auteuil pour les années 2004 à 2006. Il s'agit du deuxième contrôle de la Cour sur cette fondation : un premier contrôle avait porté sur les comptes d'emploi 1998 à 2002, dans le cadre d'une enquête thématique sur les legs et autres libéralités au profit d'organismes faisant appel à la générosité publique¹.

La Cour a vérifié la « conformité des dépenses engagées (...) aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique » en application de la loi du 7 août 1991 (article L. 111-8 du code des juridictions financières). Notifié au président de la Fondation par le Premier président de la Cour des comptes le 15 mai 2007, le contrôle s'est déroulé durant le second semestre 2007 et le premier semestre 2008. Les rapporteurs de la Cour ont visité six des plus importantes localisations de la Fondation, à La Loupe (Eure-et-Loir), Lille (Nord), Marseille (Bouches-du-Rhône), Paris, Thiais (Val-de-Marne) et Sannois (Val-d'Oise).

Au cours de son enquête, la Cour a obtenu de manière satisfaisante les informations qu'elle a sollicitées de la Fondation d'Auteuil.

Les constatations provisoires de la Cour ont donné lieu à un examen contradictoire avec la Fondation. Les dirigeants de la Fondation ont été entendus, à leur demande, par la Cour le 12 décembre 2008.

A l'issue de cette procédure, la Cour des comptes (Cinquième chambre) a arrêté ses observations et décidé de les rendre publiques, en application des articles L. 135-2 et R. 136-2 du code des juridictions financières.

1) *Les libéralités, ressources de la générosité publique*, Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2004 (pages 371 et s.).

Chapitre I

Présentation de la Fondation d'Auteuil

La Fondation dite « les Orphelins apprentis d'Auteuil »² est une fondation reconnue d'utilité publique, œuvre catholique. L'article 1^{er} de ses statuts énonce les buts poursuivis, qui sont « *dans une inspiration chrétienne* » :

- « *de recueillir gratuitement, sous réserve des allocations familiales ou pensions afférentes aux jeunes dont elle assume la charge, des enfants orphelins de leurs deux parents, ou de l'un deux, et des enfants abandonnés ou présentant un cas social ;*
- « *de les entretenir, de les instruire, de les préparer par l'apprentissage et la formation professionnelle à une vie active ;*
- « *de leur donner une formation spirituelle, civique, morale et physique ;*
- « *d'aider et de soutenir dans la vie ceux qu'elle a instruits et formés, et de maintenir entre eux des liens de confiante amitié* ».

I - Principales caractéristiques

A - Une histoire toujours présente

À sa création par l'abbé Roussel en 1866, la Fondation (alors « Œuvre de Notre-Dame de la Première communion ») était une œuvre destinée à recueillir les jeunes enfants (orphelins) « ignorants » et à les préparer à la première communion. En 1871, à l'éducation par l'instruction religieuse vint s'ajouter l'apprentissage, que l'on nommerait aujourd'hui formation, et qui explique le nom des « Orphelins-Apprentis d'Auteuil ».

Par décret du 19 juin 1929, sous l'impulsion du père Brottier considéré comme le second fondateur, l'œuvre prend la forme juridique d'une fondation reconnue d'utilité publique. Elle s'engage alors dans une voie de partenariat avec l'Etat et les collectivités territoriales et se développe, augmentant le nombre des jeunes accueillis, des « maisons » qui les hébergent et des formations qui leur sont offertes. La contractualisation des établissements scolaires de la Fondation avec

2) Dénomination de l'organisme lors de l'enquête. Le rapport utilise le terme de « Fondation d'Auteuil ».

l'éducation nationale³, à partir des années 60, conduit à la séparation progressive du personnel des établissements scolaires et des structures d'hébergement.

Mais la Fondation reste attentive à conserver ses caractéristiques, comme le souligne un ouvrage la concernant : « *rester ferme face aux sollicitations des services du ministère de la Justice, refusant toute habilitation officielle d'accueil de jeunes relevant des tribunaux, a été un gage d'indépendance*⁴. (...) *Le fait de maintenir l'école dans les murs a été une des façons d'affirmer la pluralité de ses missions et donc de ne pas dépendre des exigences d'une administration unique telle que l'Education nationale. [...] Il lui a fallu cependant faire des concessions, se plier aux normes, s'adapter aux règlements de plus en plus sourcilleux et aux lois de plus en plus contraignantes.*⁵ »

Cent quarante ans après sa création, sa mission, telle qu'elle la définit elle-même, est « Accueillir des jeunes, garçons et filles, en grande difficulté sociale, familiale, affective, dans le respect de leur origine et de leur religion ; assumer leur éducation, leur scolarité, leur formation professionnelle et les préparer à entrer dans la vie »⁶, ce qu'elle résume par quatre mots : accueillir, éduquer, former, insérer.

B - Une taille importante

Les ressources de la Fondation étaient de 231,4 M€ en 2006. Elles étaient constituées de deux postes principaux : la générosité publique (legs, dons, produits des ventes de dons en nature) qui représentait 39,8 % des ressources, et les contributions diverses, principalement des financeurs publics (prix de journée des établissements sociaux et subventions des collectivités territoriales), mais aussi taxe d'apprentissage, qui représentaient 49 % des ressources. Les missions sociales représentaient 185,6 M€ soit 80,2 % des ressources.

La Fondation s'appuie, pour réaliser ses missions, sur 150 établissements environ. Elle accueille dans ces établissements près de 9 000 garçons et filles de 0 à 27 ans, selon ses dénominations. Elle

3) Les pouvoirs publics prennent alors en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement notamment les salaires des enseignants.

4) Trois maisons d'enfant à caractère social sont habilitées par la protection judiciaire de la jeunesse et présentent ainsi une double habilitation justice et aide sociale à l'enfance.

5) *Les Orphelins Apprentis d'Auteuil, Histoire d'une œuvre*, MM. Gardet et Vilbrod, Edition Belin.

6) Source : *Le projet de la Fondation d'Auteuil*.

compte 3 900 salariés⁷ exerçant des métiers divers : éducateurs, animateurs, enseignants, psychologues, infirmières, orthophonistes.

Ces caractéristiques font d'elle un acteur privé important dans le domaine de la formation et de l'insertion des jeunes en grande difficulté sociale, familiale ou affective.

II - Organisation

La Fondation d'Auteuil a une organisation centralisée ; son siège est situé à Paris, 40 rue La Fontaine, lieu historique de sa création ; elle était implantée lors de l'enquête sur une soixantaine de sites dans onze régions⁸ répartis de façon inégale sur le territoire, Paris et l'Ile-de-France représentant 34 % du total.

A - L'évolution de l'organisation et la différenciation en établissements

L'arrivée d'un nouveau directeur général à la Fondation en 1997 a coïncidé avec une profonde réorganisation. La structuration du siège s'est accompagnée de la création de directions régionales à vocation d'animation, et du recrutement de nombreux cadres, souvent à l'extérieur de la Fondation. La Fondation a aussi procédé à la réorganisation de ses 33 « maisons », sur la base d'audits conduits entre 2000 et 2003 et qui ont mis en évidence des difficultés de fonctionnement dans le tiers d'entre elles.

1 - Des établissements divers

Fidèles à la doctrine initiale de la Fondation, les « maisons » fournissaient à des jeunes en difficulté à la fois une formation initiale et un hébergement éducatif hors du temps scolaire.

En 2000, la Fondation a souhaité réduire la taille des unités de vie hébergeant les jeunes qui lui sont confiés, de façon notamment à éviter la propagation de la violence. Elle a aussi séparé, dans des unités d'hébergement différentes, ceux que leur famille lui adresse, de ceux que

7) Au 31 décembre 2006.

8) Selon sa propre nomenclature : Aquitaine, Bretagne, Centre, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Nord, Normandie, Picardie, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire.

l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou le juge lui confie dans un cadre civil⁹, tout en maintenant le brassage des jeunes durant le temps scolaire. La Fondation considère que cette différenciation permet de mieux aider et encadrer les enfants confiés dans le cadre de l'aide sociale en leur offrant l'accompagnement plus soutenu dont ils ont besoin.

La Fondation a ainsi transformé ses 33 « maisons » en 150 établissements plus petits, dotés chacun d'un directeur, et fermé ou cédé des structures dont le fonctionnement était devenu problématique en raison de leur éloignement géographique, de l'inadéquation de leur activité avec le projet de la Fondation (structures de travail protégé) ou de leur inadaptation à la demande de formation (sections de moins de cinq élèves, trois lycées professionnels, quatre entreprises d'insertion et des maisons de vacances).

Ses établissements relèvent de trois catégories principales :

- Des établissements scolaires et de formation (60 en 2006) : écoles, collèges, lycées professionnels ou agricoles, unités de formation par apprentissage et centres de formation continue. Les jeunes se voient proposer 45 formations professionnelles dans sept secteurs d'activité : horticulture, restauration, bâtiment, électrotechnique, mécanique, arts graphiques, vente.
- Des structures d'accueil et d'hébergement (81 en 2006) : maisons d'enfants à caractère social (MECS) qui accueillent des jeunes confiés par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance ; internats « éducatifs et scolaires »¹⁰ qui accueillent des jeunes confiés par leur famille ; centres maternels qui accueillent de jeunes mères ; colonies de vacances.
- Des établissements d'insertion (13 en 2006) : entreprises d'insertion, résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs.

2 - Un processus d'habilitation des MECS en voie d'achèvement

La prise en charge des enfants confiés par le service de l'ASE dans des lieux de vie différenciés a permis à la Fondation de s'engager depuis 2000 dans un processus d'autorisation et habilitation, et de transformer

9) Dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, les enfants sont accueillis après décision administrative (président du conseil général) ou judiciaire (juge des enfants).

10) Dans la terminologie de l'éducation nationale, l'internat scolaire, qui fait partie de l'établissement scolaire, est un hébergement durant la scolarité. L'« internat éducatif et scolaire » de la Fondation accueille une quinzaine de jeunes et offre un ratio d'encadrement élevé, et des prestations correspondant à l'« internat de réussite éducative » de l'éducation nationale, de création plus récente. Trois établissements de la Fondation ont déjà été labellisés, à Marseille, Bordeaux et Priziac.

progressivement ses « maisons » en « maisons d'enfant à caractère social » (MECS), établissements sociaux et médico-sociaux au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF)¹¹, autorisées par le département de rattachement. Elle comptait en 2006 une quarantaine d'établissements de cette nature, qui accueillaient 2 135 enfants.

La procédure, qui impose l'obtention d'un avis favorable du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS), est exigeante vis-à-vis des établissements. À la fin 2007, quatre des 42 MECS de la Fondation n'avaient pas encore déposé ou obtenu l'habilitation : celle de Thiais (Val-de-Marne) ; la maison Sainte-Thérèse (Paris) dont le dossier est en voie d'achèvement ; l'établissement Saint-Michel (Morbihan) et les établissements de La Loupe (MECS Notre-Dame des Vaux, Eure-et-Loir). Fin 2008, un seul établissement restait dans cette situation, selon la Fondation.

Entre 2007 et 2009, tous les établissements de la Fondation devraient entrer dans une démarche d'autoévaluation pour laquelle la Fondation a construit un référentiel.

Ainsi la Fondation d'Auteuil a-t-elle opéré des mutations importantes qu'elle a mis plusieurs années à accomplir.

3 - Des évolutions globalement acceptées

La réorganisation en régions et établissements a entraîné une augmentation importante de l'encadrement : les cadres constituaient 34 % de l'effectif global en 2006 ; la progression, de 15 % par rapport à 2004, est supérieure à celle du personnel non cadre. De nouvelles chaînes hiérarchiques (chef d'établissement, responsable de site éventuellement, responsable régional) ont ainsi été créées mais les missions respectives de chaque niveau n'ont pas été suffisamment clarifiées dans un premier temps. Afin de mieux responsabiliser les directeurs d'établissements, la Fondation éloigne désormais le directeur régional du terrain, en augmentant la taille du territoire qui lui est confié. L'organisation territoriale devrait être stabilisée en 2010, après la création de nouveaux sites notamment en Alsace.

Les interlocuteurs rencontrés au cours de l'enquête ont souvent exposé que ces évolutions ont créé une dynamique nouvelle. La rédaction des projets d'établissements, nécessaire pour le dossier soumis au CROSMS, a permis notamment de mobiliser le personnel. Dans la plupart

11) Les MECS interviennent dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ; elles sont financées par les départements.

des établissements visités au cours de l'enquête, la réorganisation est largement admise et acquise.

Mais certains établissements demeurent en retrait : en 2005, ni la MECS Saint-Jean Eudes dans le Calvados, ni la MECS Saint-Jacques dans le Nord, ni celle de Thiais dans le Val-de-Marne ne disposaient d'un projet d'établissement. Dans ce dernier cas, l'audit effectué par le siège en 2005 a constaté que cela conduisait à « un manque d'unité et un manque de repères ». Enfin, une ou deux sites ont connu des mouvements sociaux importants en 2005, qui traduisaient des problèmes de direction, d'organisation ou de mise aux normes qui n'étaient pas encore totalement réglés lors de l'enquête.

Il est essentiel que la Fondation conduise à son terme la mise en œuvre des projets d'établissement dans les quelques établissements qui ne l'ont pas encore fait : elle a indiqué que cet objectif serait atteint fin 2009. Globalement, le dynamisme de la Fondation et l'habilitation de ses établissements se sont traduits par un accroissement notable de la part des ressources publiques dans les ressources des MECS.

B - Des orientations nouvelles de développement

En 2002, la Fondation accueillait 4 500 jeunes ; ils étaient 6 700 en 2006 selon ses calculs. Depuis 1995, l'effectif des jeunes accueillis en lycée professionnel diminue parallèlement à la création des unités de formation par apprentissage (258 jeunes en 2006), tandis que les effectifs en collège connaissent une forte augmentation (de 565 en 1995, à 1 314 en 2006) de même que les effectifs en école primaire (de 313 enfants en 1995 à 777 en 2006).

Ces évolutions tiennent à la réorganisation évoquée *supra*, et au développement important qui a suivi.

1 - Un développement initialement peu cadré

Le développement a été lié à deux mouvements : des créations d'établissements pour faire face aux besoins de jeunes majeurs¹² ; des reprises d'établissements, notamment à la demande de leurs responsables ou des directions diocésaines de l'enseignement catholique.

12) Résidences sociales (Paris, Tournan-en-Brie en Seine-et-Marne), foyers de jeunes travailleurs (La Côte-Saint-André dans l'Isère), centres maternels accueillant de jeunes mères et leur enfant de moins de trois ans (Jouarre en Seine-et-Marne).

Les reprises d'établissements ont été peu cadrées dans un premier temps et les décisions actées au coup par coup par le conseil d'administration en 2004 et 2005, le plus souvent sans référence à un plan d'ensemble. En effet, l'absence de procédure formalisée de développement, conjuguée au souhait d'organismes en difficulté financière (ou de congrégations connaissant un déficit de vocations) de rejoindre une Fondation rendue attractive par sa réorganisation et le retour à l'équilibre de ses comptes, l'ont conduite à intégrer des établissements déficitaires. Le conseil d'administration a entériné ces reprises en 2004 et 2005 sans exiger le chiffrage d'un coût prévisionnel global du processus d'intégration ou la production d'un plan pluriannuel de financement.

Certains de ces établissements ne s'adressaient pas aux publics traditionnels de la Fondation (établissements d'enseignement catholique accueillant des enfants moins difficiles) sans que cette orientation nouvelle ait été assumée clairement lors de la reprise : il en a été ainsi par exemple pour l'école Saint-Pierre à Villeneuve-le-Comte (Seine-et-Marne), le groupe scolaire Sainte-Famille des Minimes à Toulouse (Haute-Garonne) ou le collège Saint-Jean à Saint-Sulpice (Tarn) ou encore pour l'ASPROCEP à Marseille (Bouches-du-Rhône), qui comporte une crèche et qui offre des prestations d'accompagnement à l'emploi et linguistiques. Dans d'autres situations (MECS Rose-de-Lima à Changé, Mayenne), la Fondation a répondu à une demande du département, alors que l'isolement de l'établissement rendait la gestion difficile.

La prise d'initiatives locales, signe de dynamisme, a parfois aussi éloigné la Fondation de son objet initial : à Marseille, la Fondation a construit un parcours sportif « Grimpozarbres » dont les bénéfices sont réinvestis dans des actions auprès de jeunes en difficulté, mais dont il n'est pas certain qu'il entre dans son cœur de métier. À Sannois (Val-d'Oise), la Fondation a dû récemment réorienter un projet « Promofoot », section sportive conçue en 2000 comme une vitrine élitiste, qui ne correspondait pas à ses missions.

Le besoin s'est rapidement fait sentir de mieux encadrer ce développement.

2 - Une stratégie assumée depuis 2004

Consciente des risques inhérents à un développement mal contrôlé, la Fondation a signé avec l'enseignement catholique le 25 novembre 2004 un accord-cadre définissant des axes de travail commun et une programmation pluriannuelle régionale de collaboration et de

développement. Son conseil d'administration, le 8 février 2005, a acté des procédures de reprise d'établissements, en n'acceptant que des projets présentant un intérêt géographique ou stratégique.

La Fondation a enfin élaboré des orientations stratégiques 2006-2010 adoptées par son conseil d'administration le 13 décembre 2005, qui comportent l'objectif de renforcer l'activité dans le domaine de la prévention et de soutenir les familles dans leur rôle d'éducation de leurs enfants. Elle souhaite offrir une panoplie complète de prestations dans ses divers lieux d'implantation.

La Fondation explique cette volonté de diversification de ses missions au-delà des enfants « malmenés par la vie » et son implantation dans des quartiers défavorisés, par sa volonté de s'engager dans la prévention : à terme, les groupes scolaires dans lesquels les enfants ne sont pas en grande difficulté devraient accueillir des enfants issus d'autres établissements de la Fondation et permettre un brassage.

Pour mieux percevoir les évolutions, la Fondation doit avoir une bonne connaissance (publics, encadrement, résultats) de l'ensemble de ses établissements (maisons d'enfants à caractère social, établissements scolaires et de formation etc.). Mais les analyses chiffrées et tableaux de bord dont elle dispose portent principalement sur ses établissements traditionnels. La Fondation doit donc se mettre en mesure de disposer d'analyses selon des critères multiples et croisés à la fois sur les établissements déjà dans son périmètre et sur ceux qui sont en cours de rapprochement ou fonctionnent en partenariat.

3 - Des évolutions à expliciter

Ces évolutions, qui font entrer dans le périmètre de la Fondation des établissements de plus en plus divers, et donc des jeunes qui diffèrent de ses publics traditionnels, constituent de fait un tournant dans les actions de la Fondation.

Dans ses publications et sur son site Internet, la Fondation évoque ces évolutions, mais les explicite peu et les chiffre rarement : il a fallu attendre près de trois ans pour que la Fondation mentionne une implantation nouvelle autour d'une école maternelle et, de façon générale, il n'est pas facile de comprendre, au travers de sa communication, que la Fondation se développe en intégrant de nouvelles maisons d'enfants à caractère social mais aussi des crèches, des écoles maternelles et primaires ou des collèges¹³ le plus souvent localisés dans des quartiers défavorisés : la « détresse » des nouveaux publics qu'elle accueille n'est plus de même nature que celle des enfants qui lui sont confiés par le juge ou le département au titre de l'aide sociale .

Ces évolutions, maintenant formalisées dans un projet de développement stratégique 2008-2010 doivent désormais être clairement explicitées aux donateurs.

13) Crèche de l'ASPROCEP à Marseille, école maternelle et primaire Saint-Pierre à Villeneuve-le-Comte en Seine-et-Marne, école primaire à Saint-Estèphe en Gironde, groupe scolaire d'Angreviers à Gorges en Loire-Atlantique, collège et internat Saint-Jean à Saint-Sulpice dans le Tarn.

Chapitre II

Les comptes d'emploi des ressources

La loi n° 91-772 du 7 août 1991 impose aux organismes faisant appel à la générosité publique d'établir un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ». La Fondation d'Auteuil a établi des comptes d'emploi de ses ressources au titre des trois exercices sur lesquels a porté le contrôle¹⁴.

I - Présentation des comptes d'emploi

A - Présentation simplifiée

La Fondation, suivant en cela les recommandations du Comité de la charte dont elle est adhérente, établit son compte d'emploi des ressources à partir du compte de résultat. Le total des ressources est ainsi égal au total des produits et le total des emplois au total des charges du compte de résultat.

Tableau n° 1 : Compte d'emploi des ressources simplifié – 2004 à 2006 (milliers d'euros) – Ressources

	2004	2005	2006
Générosité publique	79 235	81 328	92 048
Contributions externes (ASE)	85 566	92 189	99 898
Subventions (dont taxe d'apprentissage)	13 221	13 029	13 610
Autres ressources (produits financiers, cessions d'actifs, reprises sur provisions, etc.)	20 371	15 739	22 091
Reprises sur provisions exceptionnelles	3 841	1 705	3 746
Total général	202 234	203 990	231 393

Source : *comptes d'emploi des ressources de la Fondation d'Auteuil*

14) Ces comptes d'emploi sont présentés en annexe

**Tableau n° 2 : Compte d'emploi des ressources simplifié –
2004 à 2006 (milliers d'euros) – Emplois**

	2004	2005	2006
Missions sociales	162 862	169 161	185 569
Communication	6 743	5 936	7 057
Coûts directs d'appel à la générosité publique	4 320	7 003	6 873
Frais de fonctionnement	13 062	15 121	17 599
Dotations exceptionnelles	3 652	1 873	3 071
Excédent de l'exercice	11 595	4 895	11 224
Total général	202 234	203 990	231 393

Source : comptes d'emploi des ressources de la Fondation d'Auteuil

Les organismes qui font appel à la générosité publique doivent établir un compte d'emploi des ressources dont le modèle a été défini par un arrêté du 30 juillet 1993 pris en application de la loi du 7 août 1991¹⁵. La comparaison entre le modèle de compte d'emploi préconisé par l'arrêté de 1993 et celui que présente la Fondation fait apparaître un certain nombre de différences :

- le CER de la Fondation prend en compte l'intégralité des ressources de l'organisme et non pas uniquement celles issues de la générosité publique, ce qui résulte de l'adéquation voulue entre le compte d'emploi et le compte de résultat. Le fait de faire ainsi une masse commune de l'ensemble des ressources ne permet pas de savoir quelle a été précisément l'utilisation des fonds de la seule générosité du public. Une telle présentation n'est pas conforme aux dispositions de la loi du 7 août 1991 et notamment à son article 4 qui dispose que les organismes « établissent un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses » ;
- le CER de la Fondation ne permet pas non plus de suivre les ressources non utilisées des exercices précédents. Comme d'autres

15) Il convient de signaler que le conseil national de la comptabilité a défini de nouvelles règles d'élaboration du compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique qui ont été reprises dans un règlement comptable du 7 mai 2008 homologué par un arrêté du 11 décembre 2008. Les nouvelles règles modifient la réglementation comptable applicable aux associations et fondations à compter des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2009.

organismes faisant appel à la générosité publique¹⁶, elle ne reprend au compte d'emploi que la part consommée dans l'exercice des ressources affectées et non utilisées des exercices antérieurs. Encore le fait-elle en adoptant une présentation qui rend cette information totalement inaccessible au donateur, lecteur du compte d'emploi, puisque le montant repris est additionné au montant des reprises de provisions et transferts de charges dans une rubrique intitulée « reprises sur provisions exceptionnelles ». Autrement dit, la Fondation traite les ressources non utilisées comme des provisions exceptionnelles dans son compte d'emploi, ce qu'elles ne sont pas en comptabilité générale et ce que le lecteur du compte d'emploi ne peut deviner. La Cour note qu'à compter du compte d'emploi 2007, la Fondation d'Auteuil fait apparaître de façon distincte la part consommée des ressources non utilisées, ce qui constitue un progrès par rapport à la situation antérieure mais qui ne satisfait cependant pas encore à une présentation exhaustive des ressources non utilisées.

Outre cette absence de conformité du compte d'emploi de la Fondation à la loi de 1991 et à l'arrêté de 1993, situation que l'on constate il est vrai dans d'autres organismes faisant appel à la générosité publique, on doit regretter également un manque de clarté dans le libellé de deux rubriques majeures de son compte d'emploi :

- la rubrique des emplois intitulée « Accueil » qui représente 76 % des missions sociales et dont on ne sait pas à quoi elle correspond précisément ;
- la rubrique des ressources intitulée « Contributions externes », qui correspond essentiellement aux financements des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance, ressources qui représentent 43 % des ressources totales.

La Cour prend acte de l'engagement pris par la Fondation de clarifier les intitulés de ces rubriques du compte d'emploi dès les comptes 2008.

II - L'analyse des comptes d'emploi des ressources

Pour clarifier la présentation, les rubriques du compte d'emploi de la Fondation d'Auteuil peuvent être regroupées dans les trois rubriques

16) Voir le rapport publié en octobre 2007 sur « la qualité de l'information financière communiquée au donateur par les organismes faisant appel à la générosité publique ».

principales prévues par l'arrêté de 1993. Ce regroupement conduit à faire les observations suivantes pour l'année 2006 :

- missions sociales : le montant de la rubrique « activité directe en faveur des jeunes » s'élève à 185 569 894 €, soit 85,3 % des ressources utilisées dans l'exercice ;
- coûts directs d'appel à la générosité publique : le montant des rubriques « frais d'appel à la générosité publique » et « frais de gestion des legs » est de 6 872 710 €, soit 3,2 % des ressources utilisées dans l'exercice ;
- frais de fonctionnement : les rubriques « communication », « frais de siège », « gestion des immeubles de rapport », et « dotations exceptionnelles » (après soustraction des ressources affectées et non utilisées) atteignent 25 017 757 €, soit 11,5 % des ressources utilisées dans l'exercice.

A - Les missions sociales

Les missions sociales correspondent à ce que la Fondation d'Auteuil regroupe sous l'intitulé « Activité directe en faveur des jeunes ». Le tableau qui suit présente l'évolution des missions sociales entre 2004 et 2006.

Tableau n° 3 : Evolution des missions sociales (milliers d'euros)

	2004	2005	2006
Missions sociales	162 862	169 161	185 570

Source : Comptes financiers de la Fondation

Les dépenses en faveur des jeunes augmentent de 14 % entre 2004 et 2006, ce qui traduit l'accroissement de l'activité de la Fondation, particulièrement entre 2005 et 2006. Le tableau qui suit présente l'évolution des différents postes des missions sociales.

**Tableau n° 4 : Evolution détaillée des missions sociales
(milliers d'euros)**

	2004		2005		2006	
Accueil	121,3	74,5 %	128,3	75,8 %	141,0	76,0 %
Formation	26,2	16,1 %	25,1	14,8 %	28,5	15,4 %
Insertion	11,1	6,8 %	12,2	7,2 %	11,6	6,3 %
Actions sociopastorales	2,9	1,8 %	2,3	1,4 %	3,0	1,6 %
Aide internationale	0,6	0,4 %	0,8	0,5 %	1,0	0,5 %
Aide aux anciens ¹⁷	0,7	0,4 %	0,5	0,3 %	0,4	0,2 %
	162,8	100 %	169,2	100 %	185,5	100 %

Source : Comptes d'emploi des ressources de la Fondation

Une lecture par rubrique montre un fort accroissement des activités concernant l'accueil, l'hébergement et l'éducation des jeunes, qui augmentent en volume de 16 % sur la période et dont la part relative au sein des missions sociales ne cesse de croître. Les activités de formation augmentent de 9 % mais leur part diminue au sein des missions sociales (- 0,7 point). Le troisième poste est représenté par les activités d'insertion, avec une relative stabilité sur la période et une légère tendance à la baisse. L'analyse des trois autres activités est moins pertinente compte tenu de leur faible poids, mais les activités d'aide aux anciens diminuent en volume et en valeur relative.

Ces données confirment les orientations prises par la Fondation d'Auteuil : l'augmentation des dépenses d'« Accueil » correspond à une croissance externe forte et à un volume d'activité en expansion ; la situation de la « Formation » s'explique par les ajustements auxquels la Fondation a dû procéder pour des formations hors contrat qui n'étaient plus suivies (cordonnierie, imprimerie, etc.) et qui ont été abandonnées, abandons partiellement compensés par des reprises d'établissements. Enfin, l'« Insertion » n'est pas un axe prioritaire de développement, puisque le cœur de la politique de la Fondation s'articule sur le couple éducation / formation.

Comme indiqué *supra*, la Fondation compte près de 3 900 salariés, effectif important pour un organisme qui fait appel à la générosité publique. Par opposition, le recours aux bénévoles est très limité (de l'ordre de 150) et il n'est pas valorisé en raison de l'incapacité de la Fondation à recenser le nombre d'heures effectuées. Environ 500 des 3 900 salariés sont des enseignants sous contrat de l'Éducation nationale, qui ne sont donc pas rémunérés par l'organisme.

17) La Fondation d'Auteuil nomme « ancien » toute personne prise en charge lorsqu'elle était jeune par la Fondation, et qui a quitté la Fondation.

L'analyse du compte de résultat pour 2006 indique que 56,8 % des charges d'exploitation sont des charges de personnel (118,2 M€). La balance analytique permet d'établir que ces charges de personnel se répartissent de la façon suivante entre les différentes rubriques du compte d'emploi :

- 89,3 % en missions sociales ;
- 9,3 % en frais de fonctionnement (dont frais de communication) ;
- 1,4 % en frais de collecte.

Si l'on rapporte les charges de personnel aux rubriques du compte d'emploi, elles représentent en 2006, 56,9 % des dépenses de missions sociales.

La Fondation d'Auteuil a donc une caractéristique forte : ses missions sociales sont en grande partie constituées de dépenses de personnel. L'image donnée par la comptabilité est en cela conforme à la compréhension que l'on peut avoir des missions de l'organisme, centrées sur la prise en charge globale des jeunes. Dépenses stratégiques, enjeu majeur, il n'est cependant pas certain que le donateur en ait une vision tout à fait précise, à la simple lecture du compte d'emploi.

B - Les coûts directs d'appel à la générosité du public

Les coûts directs d'appel à la générosité du public correspondent à ce que la Fondation d'Auteuil distingue sous deux rubriques intitulées « Frais d'appel à la générosité publique » et « Frais de gestion des legs ». Le tableau qui suit présente l'évolution des coûts directs d'appel à la générosité publique entre 2004 et 2006.

Tableau n° 5 : Evolution des coûts directs d'appel à la générosité publique (M€)

	2004	2005	2006
Frais d'appel	2 097	5 325	5 245
Frais de gestion des legs	2 223	1 678	1 628
Coûts directs d'appel à la générosité publique	4 320	7 003	6 873

Source : Comptes financiers de la Fondation

L'augmentation importante des frais d'appel à la générosité publique entre 2004 et 2005 résulte d'une modification de la stratégie de collecte depuis 2004, stratégie qui sera détaillée *infra* dans la partie consacrée à la présentation des ressources.

Ces frais recouvrent les charges du service marketing : les dépenses de personnel de ce service et toutes les dépenses liées à la fabrication des publipostages, leur expédition, ainsi que le coût du recours à un prestataire extérieur pour gérer la base de données des donateurs.

C - Les frais de fonctionnement

Le choix a été fait de regrouper sous cet intitulé toutes les rubriques du compte d'emploi de la Fondation d'Auteuil autres que l'action directe en faveur des jeunes, les frais d'appel à la générosité publique, les frais de gestion des legs et les ressources non utilisées (excédent de l'exercice et part des dotations exceptionnelles) : frais de siège, communication, gestion des immeubles de rapport et dotations exceptionnelles (hors ressources non utilisées).

Tableau n° 6 : Evolution des frais de fonctionnement (K€)

	2004	2005	2006
Frais de fonctionnement	23 054	22 624	25 017
<i>dont frais de siège</i>	13 062	15 121	15 936

Source : Comptes financiers de la Fondation

Les frais de fonctionnement ont augmenté de 8,5 % sur la période, en raison principalement de l'augmentation des frais de fonctionnement du siège parisien de la Fondation et de l'apparition de frais de gestion des immeubles de rapport liés à l'intégration de biens immobiliers dans les réserves à compter de 2006. Cette forte évolution en montant brut doit être rapportée aux évolutions des autres rubriques des emplois, pour ne pas faire l'objet d'une interprétation erronée. Les frais de fonctionnement sont en réalité en légère diminution en valeur relative entre 2004 et 2006 (voir tableau n° 7).

D - Mise en perspective de la répartition des emplois de la Fondation d'Auteuil

Le tableau qui suit présente l'évolution entre 2004 et 2006 des différentes rubriques des emplois du compte d'emploi des ressources de la Fondation, en reprenant les regroupements précédents et en y ajoutant les ressources non utilisées.

Tableau n° 7 : Evolution des emplois (milliers €)

Emplois	2004		2005		2006	
Missions sociales	162 862	80,5 %	169 161	83 %	185 570	80,2 %
Frais de collecte	4 320	2,1 %	7 003	3,4 %	6 873	3 %
Frais de fonctionnement	23 054	11,4 %	22 624	11 %	25 017	10,8 %
Ressources non utilisées	11 998	6 %	5 202	2,6 %	13 933	6 %
Total des emplois	202 234	100 %	203 990	100 %	231 393	100 %

Source : Comptes financiers de la Fondation

L'analyse du tableau indique tout d'abord une grande stabilité dans les activités de la Fondation sur les trois années étudiées. Les valeurs relatives des différents postes ne connaissent pas, en effet, de variations fortes.

La structure des emplois fait apparaître une part importante des ressources consacrée aux missions sociales. Les différents ratios donnent une image correcte de l'activité de la Fondation : l'importance des missions sociales due à la présentation en coûts complets des établissements, le faible niveau des frais de collecte qui traduit un réseau de donateurs fidèles et une forte implantation, des frais de fonctionnement raisonnables et des ressources non utilisées dont le caractère récurrent a pour conséquence une augmentation des réserves.

III - Les modalités d'élaboration des comptes d'emploi

A - Les grandes règles d'imputation analytique

La construction du compte d'emploi de la Fondation d'Auteuil s'appuie sur l'organisation de la Fondation :

→ Les établissements :

Les établissements de la Fondation sont considérés comme des structures opérationnelles. Leurs dépenses sont donc systématiquement imputées aux missions sociales, la répartition par sous-rubrique du compte d'emploi étant fonction de leur destination finale : « Accueil » pour l'accueil, l'hébergement et

l'éducation des jeunes, « Formation » pour la formation scolaire et professionnelle, « Insertion » pour les dépenses liées à l'insertion. Ce principe a pour conséquence que 99,5 % des charges des établissements sont imputées aux missions sociales en 2006. Il s'agit en quelque sorte d'une présentation en coûts complets au niveau des établissements.

Les dépenses des établissements représentaient en 2006, 165,5 M€, soit 89,2 % des missions sociales.

→ Les directions régionales :

Les dépenses des directions régionales ainsi que celles des centres financiers interrégionaux sont toutes imputées aux missions sociales. La Fondation considère que les attributions du réseau sont d'abord tournées vers les missions opérationnelles en liaison avec le siège. De plus, le réseau a repris par mutualisation, des moyens et des missions auparavant remplies par les établissements. Ce choix répond donc à une cohérence interne. En cours d'exercice, certaines dépenses des directions font l'objet d'une imputation primaire sur un code analytique unique, puis en fin d'année elles sont réparties entre les sous rubriques des « missions sociales » au prorata du poids respectif de ces rubriques avant cette répartition. Il s'agit du seul cas d'une double imputation, primaire puis secondaire, à la Fondation d'Auteuil.

Les dépenses des directions régionales représentent en 2006, 12,9 M€ soit 7 % des missions sociales.

→ Le siège :

Les dépenses du siège sont imputées aux différentes rubriques du compte d'emploi selon un critère lié à la mission de chaque structure de la direction générale.

Les dépenses du siège représentent en 2006, 39,3 M€. Elles se répartissent de la façon suivante entre les rubriques du compte d'emploi :

- missions sociales : 6,9 M€ soit 17,6 % ;
- coûts d'appel à la générosité publique : 6,8 M€ soit 17,3 % ;
- frais de fonctionnement : 25,5 M€ soit 65,1 %.

La part des dépenses du siège imputée aux missions sociales est donc peu importante. Ces dépenses ne représentent que 3,7 % des missions sociales. La Fondation ne cherche pas à abonder exagérément la rubrique des missions sociales pour améliorer la présentation de ses actions comme le font parfois les

organismes faisant appel à la générosité publique. L'absence de clés de répartition pour les dépenses de moyens généraux du siège et la quasi absence de clés pour les dépenses de personnel sont à cet égard tout à fait significatives.

- Ces grandes règles d'imputation analytique, qui s'appuient sur des centres de coûts opérationnels, ont le mérite de la simplicité et de la clarté.

B - La procédure analytique

L'organisation comptable de la Fondation d'Auteuil repose sur quatre centres comptables, trois en régions (centres financiers inter régionaux ou CFIR) et un au siège. Cette organisation relativement récente (moins de dix ans) permet de mutualiser les moyens consacrés à la comptabilité, en dessaisissant les établissements d'un certain nombre de tâches comptables au bénéfice de centres interrégionaux placés sous l'autorité de la direction financière de l'organisme. Cette organisation permet aussi de limiter les risques comptables. Les établissements transmettent les informations primaires aux CFIR qui effectuent les paiements et procèdent aux enregistrements comptables dans le système d'information commun de la Fondation baptisé « QUALIAC ». Pour les dépenses de rémunérations, l'outil utilisé s'intitule « HYPERVISION ».

Ce système permet l'enregistrement des informations comptables mais aussi, par le biais d'une codification analytique, de différentes autres données.

La Fondation d'Auteuil a, en effet, défini, en 1999, une procédure analytique qui fait l'objet d'une brochure de 26 pages éditée par la direction générale. Ce document détaille les différents axes analytiques retenus et propose des exemples pour faciliter la mise en œuvre de la procédure par les comités de direction, les responsables financiers régionaux, les comptables, les contrôleurs de gestion et les chefs de secteur de la direction financière.

L'élaboration du compte d'emploi des ressources par la Fondation d'Auteuil repose donc sur des principes simples, qui s'inspirent directement de son organisation. Ces constats conduisent à retenir une appréciation favorable sur la procédure d'élaboration du compte d'emploi à la Fondation d'Auteuil. L'organisme a fait le choix de la simplicité et de la sincérité, choix sans aucun doute préférables à une procédure plus précise mais plus complexe.

Cependant, la Cour recommande à la Fondation d'améliorer la documentation de sa procédure d'établissement du compte d'emploi en rédigeant un document qui exposerait notamment les grands principes de répartition analytique des charges, les axes analytiques avec le lien axe budgétaire / axe CER, le codage des personnels avec une validation formelle du contrôle de gestion et la répartition secondaire des dépenses communes avec la direction de Paris.

La qualité de l'information financière pourrait être améliorée si la Fondation, après avoir défini formellement la procédure d'établissement de son compte d'emploi, expliquait plus complètement ces mécanismes dans le rapport financier, notamment en ce qui concerne la répartition des dépenses entre le siège, les directions régionales et les établissements. La Cour prend acte des améliorations intervenues dans le rapport financier 2007 de la Fondation, par rapport à celui de l'année précédente sur ce point.

Enfin, pour une meilleure information du donateur, la Fondation pourrait insérer dans ses annexes aux comptes, le tableau de passage présentant la répartition des charges du compte de résultat entre les différentes rubriques des emplois du compte d'emploi des ressources.

IV - Le compte d'emploi et la certification des comptes

Le compte d'emploi annuel des ressources qui avait, avant l'ordonnance du 28 juillet 2005, un statut extra comptable, est désormais inclus dans l'annexe des comptes annuels. Il entre donc dans le périmètre de certification au même titre que les autres éléments de l'annexe.

Les comptes 2006 des organismes faisant appel à la générosité publique sont les premiers auxquels l'ordonnance de 2005 s'applique. Il est donc particulièrement intéressant d'analyser les diligences effectuées par le commissaire aux comptes de la Fondation d'Auteuil en 2007 et de les comparer à celles qu'il réalisait auparavant.

L'analyse du dossier du commissaire aux comptes 2006 (comptes 2005) fait apparaître les diligences suivantes sur le compte d'emploi :

- s'assurer de la cohérence du compte de résultat et du compte d'emploi : vérifier que le résultat est repris à l'identique dans les deux documents, que le total des ressources correspond au total des produits et que le total des emplois est équivalent au total des charges ;

- s’assurer que les rubriques du compte d’emploi correspondent à la balance analytique : vérifier les montants des différentes rubriques du CER par rapport à ceux figurant sur la balance analytique ;
- s’assurer des contrôles effectués par les services financiers de la Fondation pour l’élaboration du CER.

Le dossier du commissaire aux comptes 2007 (comptes 2006) comporte des diligences supplémentaires :

- contrôle de l’existence d’un document écrit décrivant la procédure d’établissement du CER : le commissaire aux comptes a constaté qu’il n’existait pas de procédure écrite mais qu’un document récapitule les différentes imputations analytiques ;
- contrôle de la procédure d’élaboration du CER : il existe un document qui décrit les phases d’élaboration du CER ainsi que les contrôles mis en place ;
- vérification de la permanence des méthodes ;
- analyse de la pertinence des choix : le commissaire aux comptes constate qu’il n’existe pas d’affectation forfaitaire des charges mais des imputations directes via un axe analytique obligatoirement renseigné ;
- contrôle de la comptabilité analytique permettant d’obtenir le CER ;
- contrôle de cohérence entre compte de résultat et CER ;
- contrôle des informations relatives au CER fournies dans l’annexe aux comptes.

Ces diligences « nouvelles », principalement formelles, sont éloignées d’un audit des écritures comptables analytiques permettant de vérifier par exemple l’exacte imputation des charges au compte d’emploi par rapport au référentiel interne de la Fondation. De même, les diligences ne portent pas sur le contrôle de la conformité du compte d’emploi à l’arrêté de 1993, qui constitue pourtant, à ce jour, le seul référentiel « externe » existant pour établir un compte d’emploi.

Chapitre III

Les ressources

Le tableau qui suit présente la structure annuelle des ressources de la Fondation d'Auteuil en distinguant les ressources issues de la générosité publique des autres ressources, hors les « reprises sur provisions exceptionnelles ».

Tableau n° 8 : Evolution des ressources (milliers €)

	2004	2005	2006
Ressources générosité publique	79 235	81 328	92 048
<i>dont legs</i>	62 466	61 100	70 787
Autres ressources	119 158	120 957	135 599
Total	202 234	203 990	231 393
Part de la générosité publique	39,2 %	39,9 %	39,8 %

Source : Comptes financiers de la Fondation

L'analyse du tableau permet de faire quelques constats :

- la structure de financement de la Fondation d'Auteuil se caractérise par la part des ressources collectées auprès du public et par la stabilité que ces ressources représentent ;
- au sein des ressources « générosité publique », les legs tiennent une place importante (77 % en 2006) ;
- les ressources globales ont augmenté de 14,4 % en trois ans ce qui semble traduire notamment un dynamisme de la collecte ; cette hausse est uniformément répartie selon les différentes catégories de ressources.

Les deux principales ressources de la Fondation d'Auteuil sont les ressources provenant de la collecte auprès du public et les financements reçus des pouvoirs publics.

I - La générosité publique

Les ressources de la générosité publique se composent principalement de dons et de legs.

A - Les dons

Les dons représentent en 2006, 20,4 M€ soit 22 % des ressources « générosité publique » et 8,8 % des ressources totales. Les dons sont en augmentation depuis 2004 avec une croissance de 27,6 % en deux ans. Cette évolution résulte d'une modification de la stratégie de collecte depuis 2004.

Jusqu'en 2004 en effet, les publipostages de fidélisation représentaient la principale ressource de la Fondation en matière de collecte de dons. Mais ces publipostages étaient adressés de façon uniforme à l'ensemble des donateurs figurant dans la base de données (400 000 personnes), et des études révélaient un faible renouvellement des donateurs.

Dès 2004, deux axes de progrès ont été définis :

- l'optimisation des campagnes de fidélisation par un ciblage des publipostages dans leur contenu et le choix des destinataires, en fonction de la typologie des donateurs ;
- la prospection de nouveaux donateurs.

Une stratégie marketing a été élaborée, reposant notamment sur la multiplication des campagnes au cours de l'année et sur la promotion du prélèvement automatique. Les effets sur trois ans sont manifestes comme le montre le tableau qui suit :

Tableau n° 9 : Evolution du nombre des donateurs

	2004	2005	2006
Donateurs réguliers	142 145	146 456	144 778
Nouveaux donateurs	6 636	22 084	37 116
Total	148 781	168 540	181 894

Source : Fondation d'Auteuil

Le nombre de nouveaux donateurs a été multiplié par six entre 2004 et 2006, tandis que globalement le nombre total de donateurs a augmenté de 22 %.

B - Les legs

1 - Présentation générale

Les legs tiennent une place importante dans la structure des ressources de la Fondation, place liée à des facteurs historiques et à une fidélisation des donateurs dans leur soutien à la Fondation. En montant, les legs encaissés par la Fondation (compte d'emploi) représentent en moyenne sur la période 2004 – 2006, 30 % des ressources totales de l'organisme et 77 % des ressources collectées auprès du public¹⁸. Il s'agit là d'une caractéristique majeure de la Fondation d'Auteuil qui la distingue nettement de la plupart des autres organismes qui font appel à la générosité publique.

L'analyse des legs peut être effectuée à partir de différentes données qui se complètent et fournissent des informations différentes :

- les legs réalisés dans une année, qui apparaissent au compte d'emploi des ressources ;
- les legs acceptés dans une année par le conseil d'administration ;
- les legs figurant dans le rapport financier, hors bilan.

L'arrêté de 1993 prévoit que les legs et autres libéralités sont comptabilisés en ressources au compte d'emploi « *à la valeur portée dans l'acte de libéralité* ».

Le règlement comptable de 1999 prévoit le traitement comptable suivant : enregistrement en engagements reçus hors bilan pour la valeur estimée, enregistrement en compte de tiers au fur et à mesure des encaissements et décaissements liés à la cession et enregistrement au compte de résultat lors de la réalisation effective du bien.

18) Legs encaissés en 2004, 2005 et 2006 / ressources « générosité publique » 2004, 2005 et 2006.

a) Les legs dans le compte d'emploi annuel des ressources

Tableau n° 10 : Montant des legs au compte d'emploi (M€)

	2004	2005	2006
Llegs encaissés	62 466	61 100	70 787
Total des ressources ¹⁹	198 393	202 285	227 647
Part des legs	31,5 %	30,2 %	31,1 %

Source : Comptes financiers de la Fondation

Le montant des legs encaissés a connu une augmentation importante entre 2004 et 2006 (+ 13,3 %), même si sa part dans les ressources globales reste stable. La Fondation explique cette augmentation par la hausse de l'immobilier et des marchés financiers mais aussi par le développement d'une stratégie de vente des biens (négociation, mise en adjudication de certains types de biens, etc.) rendue possible par la création d'un service « legs » composé d'une équipe de juristes formés au droit notarial, aux méthodes de vente et capables d'analyser le marché. Cette question de la stratégie de vente des biens est étudiée *infra*.

b) Les legs acceptés par le conseil d'administration

Le tableau qui suit montre l'évolution des legs acceptés par le conseil d'administration depuis 2000 :

Tableau n° 11 : Evolution des legs

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant des legs acceptés par le CA (M€)	47,1	43,5	55,5	45,6	52,8	53,1	52,5	57,3
Nombre de legs acceptés par le CA	380	387	401	374	362	359	323	370
Montant moyen des legs (M€)	0,12	0,11	0,14	0,12	0,15	0,15	0,16	0,15

Source : Fondation d'Auteuil

19) Hors « Reprises sur provisions exceptionnelles ».

L'analyse du tableau permet de faire deux constats :

- de 2000 à 2006, le montant des legs acceptés annuellement est fluctuant autour d'une moyenne annuelle de 50 M€. Les variations sont difficiles à interpréter. Si une tendance existe, elle est plutôt à la hausse comme l'indique l'évolution entre 2006 et 2007 mais il serait prématuré d'y voir les conséquences de la stratégie déployée par la Fondation depuis quelques années pour vivifier ce type de collecte (cf. *infra*) ;
- ce constat semble être corroboré par l'évolution du nombre de legs, qui après avoir connu une progression entre 2000 et 2002, a connu une forte baisse entre 2002 et 2006 (- 19 %) avec une nouvelle inversion de tendance entre 2006 et 2007.

c) Les legs comptabilisés hors bilan

Le tableau qui suit montre l'évolution des legs comptabilisés en hors bilan entre 2004 et 2006.

Tableau n° 12 : Montant des legs comptabilisés en hors bilan (milliers €)

	2004	2005	2006
Llegs acceptés par le conseil d'administration et en attente d'autorisation	26 268	29 863	36 502
Llegs autorisés par la préfecture en attente règlement	102 574	111 994	90 081
Total hors bilan (A)	128 842	141 857	126 583
Llegs encaissés pendant l'exercice (B)	62 466	61 100	70 787
Ratio legs hors bilan / legs encaissés (A/B)	2,1	2,3	1,8

Source : Comptes financiers de la Fondation

Le tableau indique que la Fondation dispose en fin d'exercice de ressources potentielles (hors bilan) non encore comptabilisées au compte d'emploi, d'un montant important qui représentaient 54,7 % des ressources totales du compte d'emploi en 2006. La baisse du montant hors bilan entre 2005 et 2006 peut s'expliquer par la mise en réserve d'immeubles de rapport (cf. *infra*). Le montant de ces legs en « réserve » représente environ deux fois le montant annuel des legs de la Fondation.

2 - Risques posés par la structure de la collecte à la Fondation

On pourrait conclure des analyses précédentes que la structure de financement de la Fondation d'Auteuil présente des éléments de pérennité du fait du niveau important des legs encaissés et des legs en « réserve ». Cependant, comme le soulignait déjà le précédent rapport de la Cour sur la Fondation d'Auteuil (2004), et compte tenu de cette structure de financement, l'avenir de la Fondation est étroitement dépendant du maintien du flux des legs. Or si les dons peuvent être incités ou provoqués par des campagnes d'appel à la générosité, les legs traduisent des motivations différentes dans lesquelles l'histoire personnelle et la culture familiale ont souvent un rôle considérable,

La Fondation d'Auteuil a décidé, depuis deux ans, d'adopter une démarche de prospection active en matière de legs. Elle a identifié, à partir de sa base de données de donateurs 30 000 testateurs potentiels ; alors qu'en 2005 la Fondation avait enregistré 160 déclarations d'intention de legs, le nombre en a été porté à 700 en 2007. Même s'il ne s'agit que d'intentions, la stratégie ciblée semble porter ses fruits.

3 - Problèmes liés à la comptabilisation des legs

a) Un compte d'emploi incomplet

L'adéquation entre le compte d'emploi et le compte de résultat a pour conséquence que les legs n'apparaissent au compte d'emploi qu'au fur et à mesure de leur réalisation. Pour les organismes qui bénéficient à la marge de ce type de ressources, cela affecte peu les données du compte d'emploi. Pour la Fondation d'Auteuil, la problématique est différente car les legs encaissés représentent en 2006 plus de 30 % des ressources totales et 77 % des ressources de la générosité publique. La Cour a déjà rappelé les termes de l'arrêté de 1993, qui visent à donner une information précise et détaillée en annexe du compte d'emploi sur les legs restant à réaliser²⁰.

b) Un risque découlant des conditions de réalisation des legs

Ce risque n'est pas propre à la Fondation. Les organismes qui reçoivent des libéralités disposent en effet, avec les legs inscrits hors bilan, d'une « réserve » de biens réalisables qui peut servir à ajuster leur résultat comptable. En 2006, à la Fondation d'Auteuil, la réalisation des

20) *Les interventions de la Cour des comptes dans le domaine des appels à la générosité publique*. Rapport public 1998, p. 49-63.

legs a dégagé près de 10 M€ de plus qu'en 2005, expliquant en partie la variation du résultat d'exploitation entre les deux exercices : + 7,3 M€. Jusqu'en 2007, cette stratégie d'aliénation trouvait une limite dans le délai imposé pour la vente des biens par la préfecture lorsqu'elle autorisait les legs (trois années pour les immeubles en vertu d'une circulaire du ministère de l'intérieur de 2002), même si, comme l'avait montré l'enquête de la Cour sur les legs, cette obligation était rarement contrôlée par l'autorité administrative. Avec la parution de l'ordonnance du 28 juillet 2005 pré citée et de son décret d'application du 11 mai 2007, le régime des legs et libéralités a été assoupli. Cependant, sur le délai de réalisation des biens, une circulaire du ministère de l'intérieur du 1^{er} août 2007 a maintenu l'obligation de vendre les immeubles légués dans un délai de trois ans. Dans ce délai, les organismes bénéficiaires de legs et autres libéralités ont toute latitude pour développer une stratégie d'aliénation des biens, en fonction de considérations internes à l'organisme (évolution des autres ressources, évolution des charges d'exploitation, etc.) mais aussi de facteurs externes comme les évolutions de la bourse et du marché immobilier.

c) *Le cas des immeubles de rapport*

Le précédent contrôle de la Fondation d'Auteuil par la Cour avait souligné que la Fondation n'affectait pas à son fonds de réserve une part des libéralités reçues chaque année, en contradiction avec l'article 12 de ses statuts. La Fondation avait pris l'engagement de modifier ses pratiques dès l'exercice 2004, ce qui l'a conduite à établir une doctrine en matière d'affectation des legs par délibération de son conseil d'administration du 22 juin 2004. La délibération indique que les résultats d'exploitation ayant retrouvé un équilibre, «*grâce en partie à l'affectation des legs à la gestion*», il est désormais possible de prévoir «*l'avenir incertain auquel risque d'être confronté l'ensemble du monde associatif*». Il a été décidé de mettre certains biens immobiliers en réserve pour la première fois en 2006 pour un montant de 22,7 M€.

Le mécanisme comptable est prévu par le règlement comptable des associations de 1999 pour «*les legs et donations qui correspondent à des biens durables mis à disposition de l'association pour la réalisation de son objet social*» et qui sont alors «*considérés comme des apports au fonds associatif*». Ce mécanisme était appliqué par la Fondation d'Auteuil comme le relevait la Cour en 2004, mais il concernait alors les seuls immeubles directement attachés aux missions sociales (MECS par exemple). La nouveauté instaurée en 2006 est d'utiliser aussi ce mécanisme comptable pour des immeubles de rapport.

Ces changements procèdent d'une véritable stratégie et ils sont conformes aux statuts de la Fondation, mais le donateur doit en être correctement informé. Il conviendra de s'assurer à l'avenir que les produits générés par ces immeubles de rapport, figureront bien au compte d'emploi des ressources dans la rubrique « générosité publique ».

II - Les financements publics

Les financements publics reçus par la Fondation d'Auteuil comprennent des subventions mais surtout, pour reprendre la terminologie de la Fondation, des « contributions externes » correspondant aux versements effectués par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance. Il faut observer que ce dernier intitulé ne permet pas au lecteur de comprendre immédiatement quelles sont les ressources concernées.

La rubrique « subventions » du compte d'emploi regroupe des subventions d'exploitation versées par les collectivités territoriales pour les établissements scolaires et la taxe d'apprentissage affectée au fonctionnement. Ces ressources se décomposaient de la manière suivante en 2006 : 9 M€ de subventions d'exploitation et 4,6 M€ de taxe d'apprentissage soit 13,6 M€ représentant 5,9 % des ressources totales. Cette rubrique, qui a peu évolué depuis 2004 (13,2 M€), devrait connaître une évolution positive à l'avenir avec la reprise d'établissements.

Les contributions externes constituent la rubrique la plus importante des ressources de la Fondation. En 2006, elles représentent 43,2 % des ressources totales. Sont enregistrés dans cette rubrique tous les produits liés à l'hébergement des jeunes tels que :

- prix de journée émanant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- forfait ASE ;
- dotation globale ASE ;
- accueil de jour ASE ;
- produits des internats éducatifs ;
- participations des familles.

L'évolution des contributions externes figure dans le tableau qui suit.

**Tableau n° 13 : Evolution des contributions externes
(milliers €)**

	2004	2005	2006
Contributions externes	85 566	92 189	99 898

Source : Comptes financiers de la Fondation

Dans les contributions externes, la part correspondant aux versements effectués par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance représente 95,8 %, elle est stable même si la valeur augmente.

Entre 2005 et 2006, l'évolution des contributions des départements et par conséquent des contributions externes, est la conséquence de la croissance externe forte de la Fondation (effet volume), et surtout de l'augmentation du prix de journée moyen acquitté par les départements, de 128 € à 143 € (effet prix). L'augmentation du prix de journée est due à plusieurs facteurs :

- un rapport de l'IGAS sur la Fondation d'Auteuil avait constaté un financement insuffisant des maisons d'enfant à caractère social (MECS) par les départements (taux de couverture des dépenses de 75 %) ;
- le travail fait par la Fondation pour mieux différencier ses prestations sur un même site et faire ainsi clairement apparaître le coût des MECS ;
- l'augmentation du nombre d'habitations des maisons d'enfants ;
- une prise en compte de plus en plus fréquente des frais de scolarité et d'une partie des frais de siège.

La réduction de l'écart entre le prix de revient et le prix de journée des MECS a permis d'atteindre un taux de couverture de 91,6 % en 2006. Ce ratrappage global cache en réalité de fortes disparités selon les départements : pour des prestations comparables, l'amplitude va de 107 € (Essonne) à 198 € (Haute-Savoie) (moyenne 143 €).

En avril 2006, la Fondation a obtenu du département de Paris l'autorisation des frais de siège, à un taux de 7,78 %, inférieur à celui qu'elle demandait (10,28 %). Pour autant ce taux constitue un net progrès par rapport à la situation qui prévalait auparavant et l'autorisation devrait permettre de discuter plus facilement avec les départements même si les textes sont interprétés différemment, certains départements considérant que le taux de 7,78 % n'est pas impératif. Le taux de couverture du financement des MECS par les contributions de l'ASE a été porté à 95 % en 2007.

Les contributions externes constituent, avec les subventions, les ressources les plus stables de la Fondation, en ce qu'elles ne dépendent pas de la générosité publique. Il est donc intéressant de les mettre en rapport avec les charges d'exploitation.

Tableau n° 14 : Le financement des charges d'exploitation par les ressources « stables »

	2004	2005	2006
Ressources « stables »	98 787	105 218	113 508
Charges d'exploitation	176 045	192 714	208 217
Taux de couverture (%)	56,1	54,6	54,5

Source : Comptes financiers de la Fondation

La lecture du tableau indique une légère dégradation du taux de couverture des charges d'exploitation par les ressources « stables » de la Fondation ; ce taux reste cependant supérieur à 50 %. Le développement doit être envisagé à la lumière de ces données : tout accroissement d'activité doit, pour ne pas remettre en cause la pérennité de l'organisme, générer des ressources en provenance des contributeurs publics (départements, autres collectivités territoriales) permettant de couvrir en grande partie l'accroissement prévisible des charges.

En conclusion, si le taux de couverture des MECS par les contributions des départements s'est nettement amélioré depuis quelques années, il ne permet pas encore le financement complet des maisons. Les disparités entre départements constituent un facteur de fragilité supplémentaire. Dans ces conditions, l'accroissement de l'écart entre les charges des établissements qui augmentent (mises aux normes, sécurité, etc.) et les ressources des départements qui parallèlement augmentent moins rapidement, ne pourrait être équilibré que par une contribution plus importante des produits de la générosité, au détriment d'autres emplois.

Chapitre IV

L'emploi des ressources : l'action en faveur des jeunes

I - Les jeunes accueillis par la Fondation

Les chiffres de la Fondation (décembre 2007)

9 000 jeunes accueillis, âgés de 0 à 27 ans

16 % de filles

84 % de garçons

70 % confiés par leur famille

30 % confiés par les services sociaux ou les juges des enfants

A - Des jeunes de plus en plus nombreux

Le chiffre de 9 000 jeunes correspond à des situations très diverses : à la rentrée 2006-2007, les établissements de la Fondation accueillaient environ 5 000 jeunes et les établissements en cours de rapprochement ou partenaires de la Fondation, environ 2 700. À ce total de 7 700 jeunes, la Fondation ajoute 1 600 personnes accueillies au cours de l'année par ses structures d'accompagnement social, d'insertion, ou de formation continue.

La progression du nombre des jeunes accueillis dans les établissements de la Fondation, de 22 % depuis la rentrée 2004, est significative : elle correspond à près de 700 jeunes entre 2005 et 2006 si l'on intègre les établissements en cours de rapprochement avec la Fondation. Ces données, qui incluent les établissements partenaires et l'accueil dans les structures d'insertion, reflètent une croissance réelle de l'activité.

B - Des jeunes de plus en plus divers

1 - Une diversification liée au développement

Plusieurs tendances reflètent les évolutions liées au développement de la Fondation.

En premier lieu, les enfants accueillis sont plus jeunes en 2006.

Ensuite, la proportion des enfants et jeunes confiés dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance décroît au profit des jeunes confiés par leurs familles : de 52 % en 2004 à 30 % en 2006.

Enfin, il devient de moins en moins fréquent que les jeunes soient pris en charge au double titre de l'hébergement et de la formation (ou de la scolarisation) : 62 % en 2004, et le tiers des enfants seulement en 2006.

Ainsi, les publics de la Fondation d'Auteuil évoluent par rapport à ses publics traditionnels, notamment parce qu'une part importante des nouveaux établissements qui rejoignent la Fondation (le tiers de l'effectif en 2006), ne présente pas les mêmes caractéristiques que ses établissements traditionnels. Aux enfants et jeunes traditionnellement accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance s'ajoutent des enfants qui habitent des zones défavorisées mais ne sont pas tous, pour autant, en grande difficulté.

2 - Des jeunes de plus en plus difficiles dans les MECS

L'échec scolaire motive fréquemment le recours à la Fondation d'Auteuil, au moins dans ses établissements traditionnels : plus de 50 % des jeunes présents dans les structures de formation ont au moins un an de retard scolaire (parfois jusqu'à 4 ans : 31 élèves en 2003/2004). En 2002/2003, une étude portant sur 83 élèves de collège montrait que 85 % lisaien trop lentement pour avoir une lecture efficace ; 59 % d'entre eux avaient des difficultés à saisir le sens d'un texte narratif simple. Lorsque l'échec scolaire est lié à des difficultés familiales déjà repérées et accompagnées, son aggravation peut déclencher des mesures plus lourdes de prévention ou de protection.

Selon la Fondation, les jeunes qui lui sont confiés sont de plus en plus difficiles, notamment dans les MECS : « mise en évidence de problématiques de plus en plus marquées (...), avec des aspects de troubles psychologiques et psychiatriques plus fréquents ». Elle explique cette évolution par la diminution du nombre des places en MECS depuis 20 ans, les placements étant donc réservés aux situations les plus problématiques, et par le déficit de places en établissements spécialisés (handicap ou pédopsychiatrie), qui fait refluer vers les MECS des enfants qui n'en relèvent pas.

En Seine-Saint-Denis, les placements en MECS concerteraient des jeunes plus difficiles que dans les départements ruraux. À Marseille, selon le directeur, 15 à 20 % des enfants placés par leur famille en internat éducatif relèveraient de l'aide sociale à l'enfance dans d'autres départements. Cette réflexion conduit à relativiser celles concernant l'évolution, évoquée plus haut.

La Fondation constate que les services de l'ASE dissimulent parfois la situation réelle des jeunes qui lui sont confiés, notamment lorsqu'ils ont commis des délits. Or, la philosophie de la Fondation

depuis son origine est de ne pas admettre des jeunes ayant commis des actes de délinquance, même si les opinions divergent parfois sur ce point : certains directeurs d'établissement souhaitent une relation directe des établissements avec les magistrats ; d'autres considèrent qu'il est de leur mission de prendre en charge des jeunes très difficiles, pourvu que leur nombre soit compatible avec l'équilibre de la structure. Une meilleure connaissance du parcours antérieur du jeune (nombre de placements, voire exclusions scolaires etc.) permettrait d'améliorer la prise en charge.

La Fondation souhaite établir une typologie partagée des problématiques des jeunes qu'elle accueille, pour mieux adapter ses prestations aux besoins divers des jeunes. À Marseille, un projet de MECS psychiatrique n'a toutefois pu aboutir. Au siège, le directeur de l'activité estime que la présence de personnel qualifié dans les établissements peut constituer une aide, mais que la solution réside plutôt dans le travail en réseau.

II - La prise en charge des jeunes

L'accueil et la formation représentaient en 2006 respectivement 76 % et 15 % des missions sociales (61 % et 12 % de l'emploi des ressources) du compte d'emploi.

L'enquête de la Cour a porté principalement sur les actions concernant les enfants et jeunes confiés à la Fondation dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, soit 2 153 des 4 324 jeunes accueillis dans les établissements en 2006 (hors partenariats et rapprochements). 85 % de ces jeunes ont entre 10 et 18 ans. Leur hébergement dans les MECS de la Fondation avait un coût de 98 M€ en 2006, plus de 40 % de l'emploi des ressources.

La Fondation présente des particularités dans la prise en charge de ces jeunes confiés par l'ASE, qui cumulent fréquemment des difficultés sociales et scolaires : elle les accueille pour des périodes scolaires et leur offre à la fois un hébergement éducatif et une scolarité (ou une formation).

A - Une doctrine et des procédures à mieux faire partager

La Fondation « se donne comme objectif d'accompagner chaque jeune dans l'acquisition des moyens et dans le développement des potentialités qui favoriseront son insertion scolaire, sociale et

professionnelle ». Ses objectifs et principes d'action sont explicités dans de nombreux documents et elle s'est dotée depuis 2000 de procédures d'admission explicites et d'un référentiel, le « parcours personnalisé du jeune », qui vise à adapter les objectifs et les interventions à chaque situation individuelle.

Le couplage entre éducation et formation doit se traduire notamment par le fait que ce projet doit être « élaboré de concert par les établissements d'éducation et de formation » du jeune et suivi conjointement par un enseignant de son établissement scolaire et par un éducateur de son établissement d'hébergement.

1 - Le « parcours personnalisé du jeune » (PPJ) : une réalité

L'admission à la Fondation

Le processus d'admission à la Fondation d'Auteuil distingue deux types de situations, selon qu'un jeune arrive dans le cadre d'un placement (ASE ou juge) et ou à l'initiative de sa famille.

Dans le premier cas, après l'admission en maison d'accueil à caractère social, il faut déterminer si la scolarisation s'effectuera hors Fondation d'Auteuil ou dans un de ses établissements. Cette deuxième situation reste majoritaire et la décision est alors prise conjointement par le directeur de la MECS et celui de l'établissement de formation. En cas de désaccord, le directeur territorial (ou régional) arbitre. Dans le second cas, le directeur de l'établissement de formation décide, a fortiori quand il dirige également l'internat éducatif et scolaire.

Mais dans tous les cas, la décision est prise dans un cadre concerté au sein d'une commission d'admission.

Les critères reposent sur le projet de la Fondation : accueillir des jeunes en difficulté familiale ou sociale, en veillant à ne pas spécialiser les établissements dans le domaine du handicap même si des intégrations individuelles sont possibles, et en n'accueillant pas de jeunes délinquants ou relevant de la psychiatrie. L'admission ne repose pas sur le niveau scolaire du jeune (savoir lire n'est pas un pré-requis) mais sur la capacité de la structure à prendre en charge ce jeune-là à ce moment précis de son parcours.

La capacité à payer la scolarité et les frais d'internat n'est pas un critère décisif, les dons permettant de suppléer la famille ; toutefois, le budget de l'établissement prévoit le volume global de la participation de la Fondation, ce qui peut constituer un facteur limitant (en internat notamment).

Les déplacements sur les sites ont permis de constater que la procédure d'admission définie au niveau national est mise en œuvre dans les établissements. La décision est collégiale, impliquant établissements scolaires et d'hébergement.

Les commissions d'admission se réservent la possibilité de refuser, notamment lorsque le jeune présente des problèmes psychiatriques ou de handicap jugés incompatibles avec l'accueil en MECS, ou qu'il refuse les formations ou le projet proposés. L'enquête de rentrée de la Fondation dénombrait 423 jeunes non admis en 2006, parfois pour cause de désistement ou d'autre orientation scolaire. Mais 184 refus tenaient aux caractéristiques des jeunes : 72 étaient liés au « manque de motivation, de projet » ; 60 à des « difficultés d'ordre comportemental » ; 52 à des « difficultés d'ordre psychologique ».

Le nombre des refus est très variable selon les établissements, ce qui peut refléter des différences d'enregistrement des refus mais aussi des conceptions différentes notamment sur l'importance à accorder au choix des jeunes. À Sainte-Thérèse à Paris ou à Saint-Jean à Sannois, les refus sont très rares et aucun n'est motivé par des difficultés liées au jeune. Un directeur a exposé que l'admission d'un jeune difficile rencontre parfois des résistances de la part des éducateurs et nécessite un travail spécifique pour faire accepter cette prise de risque, à condition que le nombre des jeunes concernés soit limité. Ailleurs, dans un site isolé, un directeur a mentionné un tiers de refus, ce qui peut s'expliquer en partie par le décalage entre les aspirations des jeunes et les formations proposées, dans un site qui peut difficilement établir des partenariats pour former les jeunes à l'extérieur.

Dans la plupart des sites visités à une exception près, chaque jeune fait l'objet d'un projet personnalisé, élaboré avec lui et ses parents et consigné dans un document. Ce document correspond globalement au contrat de séjour ou document individuel de prise en charge prévu par l'article 8 de la loi du 2 janvier 2002, mais il s'applique à tous les jeunes, qu'ils soient ou non accueillis au titre de l'aide sociale et il englobe aussi la dimension scolaire lorsque le jeune est hébergé et scolarisé par la Fondation. Des synthèses régulières évaluent la réalisation des objectifs fixés par le projet.

Les échecs existent (addictions notamment), qui se traduisent par des sorties en cours d'année scolaire (24 sur 135 jeunes en 2006 à Notre-Dame des Vaux à La Loupe, Eure-et-Loir), liés selon le directeur régional à la violence, la mise en danger personnelle ou la nécessité d'une réorientation.

2 - L'évolution du couplage entre l'hébergement et la formation

Le projet de la Fondation repose sur une prise en charge globale associant un hébergement éducatif et une scolarisation ou une formation.

Mais, en premier lieu, la Fondation forme de moins en moins elle-même les jeunes qu'elle héberge, même dans ses établissements les plus anciens : la part des jeunes hébergés qui suivent une scolarité dans ses établissements décroît.

Ceci tient à plusieurs raisons. Tout d'abord, donner simultanément une formation et une éducation était historiquement facilité par les séjours parfois très longs des enfants et rendu nécessaire par l'isolement géographique de certains établissements. Aujourd'hui, le placement d'un mineur hors de sa famille dans le cadre de l'ASE doit être le plus court possible : la durée des séjours qui atteignait parfois 10 à 12 ans auparavant, est désormais de 2 à 3 ans, ce qui ne permet pas de donner une formation complète à un jeune. Ensuite, la Fondation souhaite mieux respecter le désir des jeunes et ne les inscrit donc plus systématiquement dans ses propres établissements de formation lorsqu'ils sont admis dans ses MECS : ils sont formés plus fréquemment à l'extérieur, notamment dans les sites urbains.

Le couplage entre l'hébergement et la scolarisation interne à la Fondation reste néanmoins fréquent pour les jeunes des MECS. Dans les maisons Notre-Dame à La Loupe (Eure-et-Loir) par exemple, les emplois du temps des enseignants permettent des rencontres régulières avec les éducateurs, de façon à faire accepter le fonctionnement en binôme. De même, les unités de formation par l'apprentissage (UFA) sont localisées à proximité d'une résidence permettant l'hébergement et l'encadrement du jeune avec un suivi éducatif en concertation avec l'employeur, les formateurs et les responsables de l'UFA.

Mais même en interne, la collaboration entre éducateurs et enseignants rencontre des difficultés. Les enseignants nommés par l'Éducation nationale sans avoir toujours choisi la Fondation, acceptent parfois mal les contraintes de la concertation avec le personnel éducatif, au point qu'à Sainte-Thérèse à Paris, deux documents différents sont élaborés pour un jeune, par la MECS et par le lycée. L'exclusion de l'établissement scolaire cristallise les tensions. Parfois demandée par les enseignants, elle est rarement considérée par les éducateurs comme une bonne réponse en cas de difficulté. À Saint-Jean Eudes à Lisieux (Calvados), les professeurs s'estiment peu associés par les éducateurs au parcours personnalisé du jeune.

Quand les formations sont externalisées, le projet de la Fondation d'assurer une prise en charge globale devient plus difficile encore à mettre en œuvre, alors même que cela présente l'avantage de mieux préparer les jeunes à l'ouverture et à la mobilité. Cette situation est fréquente en milieu urbain, ou pour les jeunes filles : le public de la Fondation étant traditionnellement masculin, ses propres formations sont parfois mal adaptées. Lors de l'audit de la MECS Saint-Jean Eudes à Lisieux (Calvados), le personnel s'est d'ailleurs interrogé sur la doctrine de la Fondation sur ce point. À Marseille pourtant, des liens réguliers entre les éducateurs de MECS et les établissements de formation sont assurés par deux coordinatrices pédagogiques.

En second lieu, la Fondation scolarise de plus en plus de jeunes qu'elle n'héberge pas : les demi-pensionnaires – donc uniquement formés (1 071 sur un total de 4 324 dans ses établissements traditionnels) – sont en augmentation (4,57 % entre 2005 et 2006), accroissement qui serait plus élevé si les établissements en partenariat ou en cours de rapprochement étaient intégrés au décompte.

La Fondation a exposé : « Le choix d'accueillir les jeunes en internat s'explique à l'origine par le type des jeunes accueillis, dont les familles ne pouvaient assurer la subsistance. (...) Ce choix, qui reste partie prenante du projet de la Fondation d'Auteuil, doit cependant être revisité à la lumière des problématiques actuelles : développement de la formation par alternance, importance du travail avec les familles, ouverture des structures aux demi-pensionnaires ».

La Fondation n'a pas totalement tiré les conséquences des évolutions qui conduisent à la distinction de plus en plus fréquente entre l'hébergement et la formation, en explicitant sa doctrine sur les moyens d'une prise en charge globale, en interne puis à l'intention du donateur.

B - Une dynamique visible

1 - Un ensemble d'actions souvent originales

La Fondation s'efforce de développer des actions adaptées aux difficultés des jeunes et porte une attention particulière à la prise en charge des jeunes majeurs et des mineurs étrangers isolés. Elle répond aussi à la demande des départements : elle a ainsi développé l'accueil de fratries notamment à la Case à Halennes-les-Haubourdin (Nord).

a) Des actions en faveur de jeunes déscolarisés

Certains jeunes connaissent des problèmes de « décrochage scolaire », y compris durant leur passage dans les établissements de la Fondation, qui a mis en place des classes-relais, parfois avec l'aide de l'Éducation nationale comme à Toulouse (atelier relais Osée, créé en 2005). En trois ans, 40 jeunes ont été pris en charge venant de 17 collèges et la structure aurait connu un seul échec, selon la Fondation. À Sainte-Thérèse à Paris, un « relais de l'éducation par l'action » accueille pour quelques jours, dans les services du siège, des jeunes en difficulté dans leur établissement scolaire. À Marseille, la « Chaloupe » organise des séjours « de rupture » en mer d'une durée de deux semaines, pour des jeunes des MECS environnantes qui ont mis leur établissement d'accueil en difficulté, afin d'éviter les exclusions. Après des difficultés initiales de remplissage, la Chaloupe recevait lors de l'enquête 15 demandes pour 4 places.

La Fondation a exposé que ces dispositifs sont très onéreux : environ 300 000 € par an pour une quinzaine de jeunes.

Le dispositif « Tremplin » - une classe atelier-relais à Thiais

L'objectif est d'accueillir des jeunes en rupture avec le système scolaire ou exclus temporairement d'un établissement de la Fondation, pour construire avec eux un projet de réintégration dans le système éducatif. L'effectif est limité à six jeunes, accueillis dans deux salles d'activités polyvalentes. Ces jeunes cumulent fréquemment des difficultés scolaires et sociales ; ils ont été confiés à la Fondation par les services de l'aide sociale à l'enfance dans la majorité des cas.

Le professeur et l'éducateur cherchent à restaurer les connaissances de base et à effectuer une remise à niveau, et aussi à aider les jeunes à percevoir leurs compétences réelles, à revaloriser leur image, à accepter et reconstruire un lien social.

b) Les formations aux métiers et l'apprentissage

Les niveaux d'acquisition scolaire lors de l'admission à la Fondation sont variés, mais de nombreux jeunes ont un retard important (déficiences du langage ou de la communication notamment). Les formations proposées et leurs résultats doivent être appréciés à la lumière de ces difficultés.

En 2005, 2 454 jeunes étaient en formation dont 1 572 en lycée professionnel général, 546 en lycée professionnel agricole et 284 en apprentissage en alternance.

Les formations dispensées ont pour finalité l'insertion dans la vie active. En 2007, la Fondation proposait 40 métiers dans 7 secteurs d'activité, principalement les métiers de l'horticulture et des travaux paysagers (34 % des jeunes), les métiers de l'hôtellerie, de la restauration et de l'alimentation (21 %) et ceux du second œuvre du bâtiment (18 %). Ainsi, alors qu'elle privilégiait jusqu'à une date récente les métiers manuels (imprimerie, ferronnerie, menuiserie pour les premiers apprentis puis métiers du bâtiment, de l'industrie, métiers de bouche et horticulture), la Fondation a développé plus récemment la formation aux métiers de service dans l'hôtellerie et la restauration.

Du fait du niveau scolaire des jeunes et dans un souci de débouché rapide, les diplômes préparés sont principalement des diplômes de niveau V (CAP) pouvant déboucher sur des BEP. À l'exigence de compétence professionnelle s'ajoute le développement de l'autonomie et de la prise de responsabilités afin de préparer le jeune au monde de l'entreprise, ce qui nécessite un travail d'accompagnement et de remise à niveau important.

L'apprentissage, au sens où il est utilisé et compris aujourd'hui dans le monde professionnel, n'est apparu que tard dans les activités proposées à la Fondation : il n'y avait que 14 apprentis en 2001. En 2003, la Fondation a décidé de développer ce dispositif, et elle disposait lors de l'enquête de 6 unités de formation d'apprentis (UFA). La plus récente (lycée professionnel Sainte-Bernadette à Audax, Pyrénées-Atlantiques) prépare au CAP de maçon, les cinq autres sont situées dans la région Ile-de-France.

Dans la plupart des structures, et notamment dans les quatre structures visitées au cours de l'enquête, les jeunes sont scolarisés dans des classes à petits effectifs, ce qui permet un meilleur encadrement. L'Éducation nationale accepte en effet, du fait des publics accueillis, des taux d'encadrement supérieurs à ceux qui sont pratiqués dans l'enseignement public ou privé sous contrat, et les dons permettent de financer des actions supplémentaires : les coûts sont élevés (près de 9 700 € par jeune en 2006, en diminution néanmoins depuis) ; les coûts restant à la charge de la Fondation représentent plus de 50 % du coût global pour les ateliers et classes relais, et plus encore dans les lycées professionnels et technologiques (voir en annexe).

L'attractivité des métiers que la Fondation propose n'est pas toujours adaptée aux attentes des jeunes, et il lui faut donc multiplier les actions en collège pour éclairer les choix d'orientation.

Diverses actions aident les jeunes qui ont des difficultés à trouver la formation qui leur convient. Au niveau du collège, la Fondation propose dans certains établissements des modules de découverte professionnelle de trois ou six heures pour approcher plusieurs métiers à travers de visites d'information ou des stages d'initiation.

En Ile-de-France, un dispositif d'accès à l'apprentissage a été mis en place depuis deux années au Sacré-Cœur (Thiais) pour des jeunes en rupture scolaire lors de leur dernière année de scolarité obligatoire (voire plus âgés) :

- le stage de découverte de l'apprentissage et des métiers d'une durée de 3 ou de 7 jours permet au jeune de découvrir des métiers ;

- les passerelles longues (1000 heures) ou courtes (400 heures) apportent les compléments nécessaires au jeune pour qu'il puisse passer avec succès un entretien d'embauche, acquérir le socle commun des connaissances et compétences et les savoir-faire professionnels de base sur un ou plusieurs secteurs de métiers. Le jeune peut quitter le dispositif dès qu'il obtient un contrat.

Les résultats sont encourageants puisqu'une baisse du nombre de ruptures de contrat a été observée pendant la période d'essai.

Le développement de l'apprentissage suppose une action volontariste à l'égard des conseils régionaux, avec les enjeux financiers que cela induit en termes de collecte de la taxe d'apprentissage. Il repose, en outre, sur les centres de formation de la direction de l'enseignement catholique, dont la répartition sur le territoire est hétérogène.

c) La prise en charge des jeunes approchant de la majorité et des jeunes majeurs

Pour un jeune confié par le service de l'ASE, le passage à la majorité signe la fin de la prise en charge, sauf s'il bénéficie d'un contrat « jeune majeur », prestation facultative du département. Qu'elle soit effectuée dès 18 ans ou plus tard, cette transition constitue une période délicate pour des jeunes fréquemment en retard dans leur parcours scolaire ou affectif, ce qui rend difficile une autonomie précoce. Des problèmes particuliers sont constatés (inquiétude croissante voire accroissement des tentatives de suicide, rejet du jeune par sa famille qui refuse d'assumer sa prise en charge, problème du titre de séjour pour les mineurs étrangers isolés).

La Fondation comptait dans ses établissements 799 jeunes majeurs, soit 20 % environ des effectifs en 2006-2007. Le passage à la majorité et la prise en charge des jeunes majeurs ont fait l'objet d'une réflexion approfondie depuis 2000.

Comme la Fondation l'expose, le jeune confié par le service de l'ASE doit alors passer « d'une logique de protection à une logique de responsabilisation ». Deux écueils sont à éviter : une préparation insuffisante à la réalité de l'autonomie, et une durée trop brève de l'accompagnement, une fois le jeune en situation d'autonomie.

La prise en charge des jeunes majeurs dépourvus de soutien de famille par la Fondation d'Auteuil

Le principe est d'assurer une continuité de l'intervention engagée avant la majorité : finir le cursus de formation engagé, tout en favorisant l'acquisition de l'autonomie. La Fondation a mis en place :

- un changement d'équipe de référence lorsque le jeune approche de la majorité, afin de marquer le futur changement de statut ;
- une autonomisation par paliers : à 16 ou 17 ans, un accueil dans des unités de semi-autonomie puis, autour de la majorité, l'accès à une véritable autonomie dans un appartement loué par la Fondation puis par le jeune. Le niveau d'encadrement est moindre que dans les unités de vie classiques.

La semi-autonomie est caractérisée par un accueil collectif avec l'obligation d'assurer une partie des tâches (repas, linge, ménage). À la MECS Saint-Jacques (Nord) par exemple, le suivi est organisé autour de 4 axes : insertion professionnelle, santé, insertion sociale, organisation de la vie quotidienne.

- le maintien d'un suivi éducatif et social après la sortie de l'établissement ou après la fin du contrat jeune majeur.

La Fondation souhaite que, tout en bénéficiant d'un accompagnement spécifique répondant à leur problématique, les jeunes majeurs issus de l'ASE puissent être accueillis dans des dispositifs de droit commun.

Les MECS Saint-Jacques à Haubourdin et Loos (Nord) et Saint-François à Marseille visitées au cours de l'enquête, avaient mis en place cet accompagnement progressif. À La Loupe, l'objectif de responsabilisation se heurte en revanche à l'isolement du site.

Comme l'admet la Fondation, « le rapprochement des grandes métropoles constitue un corollaire de ce mouvement » de responsabilisation des jeunes qui atteignent la majorité et pose la question

de l'avenir de sites isolés en milieu rural tels que celui de La Loupe, même si certains jeunes peuvent bénéficier d'un éloignement du milieu urbain.

d) L'accueil des mineurs étrangers isolés

En 2006, la Fondation accueillait dans ses établissements 591 jeunes étrangers (14 % des 4 324 jeunes accueillis) dont 199 étaient isolés (4,6 %) et bénéficiaient d'une protection judiciaire. Ils représentaient 9,2 % des jeunes placés par les services de l'aide sociale à l'enfance ou le juge. Une diminution de leur nombre (de 232 à 199) a été observée entre 2005 et 2006.

À Marseille, la MECS Saint-François de Sales a une autorisation pour 80 places mais elle est financée pour 45 par le département des Bouches-du-Rhône. En 2002-2003, elle s'est spécialisée dans l'accueil de mineurs étrangers en provenance de départements franciliens.

Ces jeunes ont moins de difficulté à s'insérer que les autres jeunes confiés par les services de l'ASE ; leur succès aux examens est très élevé. Seuls font exception ceux qui ont subi de graves traumatismes dans un pays en guerre.

La Fondation déplore que de nombreux jeunes étrangers isolés passent d'un « statut de mineur protégé à un statut de majeur expulsable », et le fait que l'investissement dans une formation ne soit pas conduit à son terme : « ne pas permettre au jeune de terminer la formation et de s'insérer dans le circuit du travail constitue un gâchis humain et économique et ne profite ni à la France ni au pays d'origine ».

2 - Un soutien et un contrôle du siège importants

Pour la prise en charge des jeunes, un siège dynamique constitue une sécurité ; celui de la Fondation assure à la fois soutien et contrôle des établissements.

Les responsables d'établissements rencontrés lors de l'enquête ont fréquemment mentionné le soutien dont ils bénéficient du siège ou des autres structures : de nombreux documents de cadrage, un appui juridique par exemple sur la prise en charge des mineurs étrangers isolés, le recensement national des faits graves dans les établissements par l'« Observatoire des événements graves » pour effectuer « une relecture périodique des incidents aux niveaux régional et national », en tirer les enseignements et vérifier que les bonnes mesures ont été prises.

Un processus annuel en trois temps (bilan et perspectives, choix d'orientations et engagements, budget) permet aux cadres de s'inscrire dans un plan de développement régional.

Le suivi et le contrôle des établissements - audits des maisons – engagés en 2002 complètent les interventions du siège, et la création d'une direction du contrôle en 2004 atteste de l'importance attachée par la Fondation à cette problématique.

Systématiques dans un premier temps, les audits sont maintenant déclenchés lors de changements de direction et, depuis 2005, une vigilance particulière porte sur les établissements considérés comme sensibles en raisons de leur public ou du nombre des incidents. Leur portée varie : ils examinent l'organisation des sites et la qualité de la prise en charge des jeunes mais plus rarement la situation financière. Ils débouchent sur un plan de suivi assorti de recommandations.

En complément, la Fondation met en place depuis 2006 dans ses établissements la démarche d'auto-évaluation prévue par la loi du 2 janvier 2002. Elle a développé un référentiel et initié la démarche dans quelques établissements : en octobre 2007, 13 avaient réalisé une auto-évaluation ; un calendrier de déploiement a été établi.

Après une longue tradition d'indépendance des maisons, l'équilibre entre fonctions centrales et décentralisées n'est pas facile à trouver à la Fondation, et certains interlocuteurs rencontrés au cours de l'enquête appellent « poids du siège » le cadre dans lequel s'inscrivent désormais leurs actions et que d'autres qualifient au contraire de soutien.

3 - Un encadrement et une professionnalisation croissants

En 2006, la Fondation comptait près de 3 900 salariés dont 43 % de personnel éducatif (éducateurs, responsables éducatifs et animateurs), 17 % d'enseignants, 21 % de personnels de service, psychologues, infirmières, et 19 % de personnels de direction et administration. Le ratio entre le nombre des salariés et le nombre des jeunes pris en charge s'explique notamment par le fait qu'un même jeune est fréquemment pris en charge par des adultes différents dans son établissement de formation et son établissement d'accueil.

La rémunération brute mensuelle moyenne était de 2 024 € en 2006 ; 149 personnes – soit 4,4 % de l'effectif - percevaient un salaire brut à temps complet supérieur à 4 000 € hors primes.

a) Une professionnalisation à consolider

Les audits effectués en 2005 montraient la faible qualification du personnel dans la plupart des MECS, problème lié notamment au recrutement d'« anciens »²¹ de la Fondation, dépourvus de diplôme social.

Ainsi, lors de l'audit des établissements Saint-Jean à Sannois (Val-de-Marne), seules 20 % des personnes avaient une formation éducative. À Saint-François de Sales à Marseille, le turn-over et l'absentéisme étaient élevés. Le faible niveau de formation était particulièrement prégnant à Sainte-Thérèse à Paris, qui accueillait un nombre important d'anciens de la Fondation.

L'accroissement des moyens s'est traduit par la diversification des profils, notamment l'augmentation du nombre de psychologues, et du nombre d'éducateurs diplômés (de 29 % entre 2004 et 2006, pour un accroissement global du nombre des éducateurs de 13 %) mais les non diplômés avoisinaient encore 44 % en 2006.

Tableau n° 15 : Salariés en contrat à durée indéterminée au 31 décembre

	2004	2005	2006
Educateurs	1 155	1 205	1 301
<i>Diplômés</i>	562	623	726
<i>Non diplômés</i>	593	582	575
Total général	3 033	3 211	3 454

Source : Fondation d'Auteuil

Le taux moyen d'encadrement dans les MECS de la Fondation était de 0,71 adulte par jeune tous adultes confondus, lors de l'enquête, à rapprocher d'une moyenne en France de 0,77 en ETP par place²². L'amélioration du taux d'encadrement et de la qualification du personnel éducatif est notable par exemple à Saint-François de Sales à Marseille, où 10 postes supplémentaires ont été financés par le département en 10 ans, ou dans les établissements Saint-Jean à Sannois, où le ratio a atteint 5 éducateurs pour 12 à 14 jeunes. Sur le site Notre-Dame-des-Vaux (La Loupe, Eure-et-Loir), le taux des diplômés est passé de 20 % à 52 % en sept ans parmi les travailleurs sociaux.

21) Enfants autrefois pris en charge par la Fondation puis recrutés ensuite comme salariés.

22) Source : enquête ES (établissements sociaux) de 2004 du ministère chargé de l'action sociale.

Mais la situation reste différenciée : les écarts entre établissements sont importants (le taux d'encadrement varie de 0,52 à 1,23). Le recrutement de jeunes éducateurs est facilité lorsque l'implantation de l'établissement est proche d'agglomérations importantes – à l'exception de la région parisienne - tandis que les sites isolés en milieu rural (La Loupe) doivent fidéliser et former un personnel moins qualifié. À l'établissement du Sacré-Cœur à Thiais (Val-de-Marne) par exemple, sur les cinq membres du personnel éducatif, trois faisaient fonction d'éducateurs lors de l'enquête. Même si quelques années auparavant, le centre ne comportait aucun éducateur spécialisé, cette proportion reste élevée. À Sannois, le niveau de qualification était très faible en 2005 : seules 3 personnes sur 16 avaient une formation éducative.

b) Une gestion active des ressources humaines

La gestion des ressources humaines et la formation constituent des enjeux forts pour la Fondation, qui rencontre des difficultés de recrutement d'éducateurs expérimentés notamment en région parisienne (à Sannois, le turn-over est inférieur à 5 ans). Elle consacre des ressources importantes à sa politique de formation et de pré-formation, accueillant à mi-temps des jeunes qui préparent le concours d'éducateur spécialisé afin de les fidéliser.

Une réflexion est en cours sur l'accompagnement des pratiques et sur l'aide aux professionnels qui se sentent en situation d'échec. Le siège effectue un suivi de l'absentéisme par établissement, dont l'accroissement est considéré comme signe d'alerte.

La Fondation incite les anciens auxquels elle a offert la possibilité de faire fonction d'éducateurs à se former notamment par la validation des acquis de l'expérience, qui permet leur mobilité. Elle a aussi créé une bourse interne de l'emploi afin d'accroître la mobilité du personnel, mais ne quantifie pas cette mobilité qui n'était guère visible dans les sites visités au cours de l'enquête.

La mutualisation des pratiques est en cours de développement. La Fondation a développé un intranet à cette fin et augmenté le nombre des postes informatiques. Confrontée à l'accueil de mineurs étrangers isolés, elle a su développer un savoir-faire en organisant des groupes de réflexion thématiques et en désignant des référents.

L'usure des professionnels dans le champ éducatif n'épargne pas la Fondation : l'investissement personnel nécessaire est considérable. Lors de l'enquête, le siège négociait avec les syndicats l'instauration tous les six ans d'un entretien-bilan, complémentaire de l'entretien annuel.

À Marseille, le directeur régional a mentionné une expérimentation intéressante pour répondre à l'usure : un accueil familial éducatif reposant sur un ancien éducateur et adossé à une maison d'enfants susceptible d'accueillir les enfants le week-end pour permettre à la famille de « souffler ». Selon ses calculs, la solution aurait un coût intermédiaire entre l'accueil en établissement et l'accueil familial dès le deuxième enfant.

Au total, la conjonction entre une nouvelle équipe dirigeante installée en 1998 et le processus d'habilitation imposé aux établissements sociaux et médico-sociaux par la loi du 2 janvier 2002 a conduit à une réorganisation en profondeur des maisons de la Fondation.

Dans les établissements qui accueillent des enfants confiés par les services de l'ASE et les juges, cette réorganisation s'est traduite par un accroissement du taux d'encadrement et de la qualification du personnel.

C - Quelques difficultés

1 - La prise en charge des jeunes filles

La Fondation d'Auteuil accueille un nombre croissant de filles et jeunes filles : 16 % de l'effectif durant la période sous revue. Certains établissements et certains sites sont mixtes, ce qui pose la question de l'éventail des formations offertes aux jeunes filles par la Fondation ou accessibles à l'extérieur. En outre, les jeunes filles placées par l'ASE constituent un public particulièrement difficile, et développant souvent des conduites à risque (tentatives de suicide, consommation de produits illicites) : dans le cas d'événements graves, une aide psychologique ou psychiatrique est mise en place.

Mais la mixité n'est pas simple, notamment pour les jeunes de MECS qui ont fréquemment connu des situations très difficiles dans leur environnement familial. Dans l'un des sites, plus d'un tiers des jeunes filles quittent la Fondation en fin de formation pour rejoindre un compagnon, et des jeunes filles accueillies se sont trouvées enceintes ; c'était également le cas de quatre des sept jeunes filles accueillies à l'unité de formation par apprentissage d'un autre site. Dans un autre établissement, la mixité est identifiée « comme une difficulté plus que comme un levier d'intervention éducative ».

Après avoir organisé en 2005 des rencontres nationales sur le thème de la mixité, la Fondation a établi un document de cadrage et développé « l'éducation affective et sexuelle, fondée sur son approche chrétienne, dans les projets des régions et des établissements ».

Il n'y a vraisemblablement pas de solution simple pour aider des adolescentes en grande difficulté à assumer la mixité. La réflexion de la Fondation sur ce point entre dans le cadre de sa démarche chrétienne ; les brochures qu'elle édite déclarent « promouvoir une éducation à la mixité qui favorise la capacité à vivre la différence dans la reconnaissance et l'acceptation de l'autre » ou affirment : « j'apprends à reconnaître et à canaliser mes envies et mes pulsions ».

Aussi respectable et attentive soit-elle, la démarche s'est révélée insuffisamment efficace pour prévenir et traiter les comportements à risque des jeunes filles, notamment pour celles qui sont confiées à la Fondation par le service de l'ASE.

2 - L'association des familles au parcours des jeunes confiés par les services de l'ASE

Les audits de MECS ont fréquemment constaté que les familles sont peu associées au projet de leur enfant.

Les difficultés sont réelles : pour associer les familles notamment lorsque les enfants sont confiés par le service de l'ASE, la Fondation se heurte d'abord à sa propre histoire (la prise en charge d'orphelins, pour lesquels la problématique des relations avec les familles ne se posait pas) et aujourd'hui, à la distance lorsque les enfants sont placés en dehors de leur département d'origine (40 % des enfants à La Loupe). La résistance de parents qui se sentent en échec vis-à-vis de leurs enfants ou de l'institution scolaire est aussi un facteur de complexité.

Mais la Fondation a établi peu de règles et il n'existe pas d'association de parents d'élèves dans ses établissements scolaires. Les procédures d'admission et d'élaboration du projet du jeune prévoient la présence d'un parent, mais ne l'imposent pas. Pour les enfants que les services de l'ASE lui confient, la Fondation n'avait jusqu'en 2006 aucun cadre ou outil concernant la préparation du retour en famille ou le soutien aux parents.

La Fondation ne s'estime pas chargée des relations avec les familles, qui incombe selon elle au service de l'ASE : « la Fondation d'Auteuil n'est pas à l'origine du maintien ou non des liens familiaux. Elle applique la décision des magistrats qui peuvent décider de restreindre ces liens. » La Fondation ajoute : « la grande majorité des enfants placés sont confiés par les services de l'aide sociale à l'enfance, qui sont alors services gardiens chargés de ces liens familiaux ».

Les déplacements des rapporteurs de la Cour ont montré que l'association des familles à la prise en charge des mineurs confiés par les

services de l'ASE est en fait très diverse selon les sites. Globalement, la prise en compte des parents a évolué dans de nombreux établissements. À Marseille néanmoins, leur association à la prise en charge reste à construire. Dans les établissements Saint-Jean à Sannois (Val-d'Oise), un projet en cours de finalisation prévoit l'accueil des familles des enfants en MECS dans un appartement situé sur le site, pour des visites en présence d'un médiateur. Dans les établissements du Nord, la présence de la famille est systématique lors de l'admission ou des réorientations du projet. La volonté de développer le travail avec les familles a conduit à limiter les admissions de mineurs franciliens, de même qu'à Saint-Jean Eudes à Lisieux (Calvados).

Les droits des parents concernées par des mesures de protection de leur enfant font l'objet des articles L. 223-1 à L. 223-8 du CASF. La nécessité du maintien du lien est explicite, puisque le service pourvoit « à l'ensemble des besoins des mineurs confiés (...) en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ». Le respect de ces droits repose en premier lieu sur le service de l'ASE.

Lorsque le juge effectue un placement direct, l'établissement est service gardien : le contact avec les familles lui incombe donc. Pour rendre possibles les placements directs du juge et éviter ainsi le « tiers » que constitue le service de l'ASE, l'un des établissements de la Fondation (Saint-Charles au Vésinet, Yvelines) a demandé une habilitation des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans d'autres départements²³, une convention établit les responsabilités respectives de l'établissement et du service de l'ASE par rapport à l'enfant et à sa famille, l'établissement étant parfois délégataire des relations avec les familles. Le Nord envisage aussi de mettre en place cette délégation.

La Fondation a engagé en juin 2006, concernant les enfants que l'ASE lui confie, une réflexion sur les modalités du soutien à la parentalité.

3 - Des mutualisations à optimiser et des partenariats à établir

a) La mutualisation des prises en charge à l'intérieur de la Fondation

Certes, l'apport du service d'accueil du jeune et de sa famille (SAJF) localisé à Paris, qui informe et accompagne les familles dans l'orientation des jeunes, est attesté par les établissements de la région.

23) Tarn-et-Garonne (Saint-Roch à Montauban) et Seine-Maritime.

Encore ne doit-il pas constituer un dispositif de remplissage des places vacantes, au détriment du projet du jeune.

L'un des établissements de la Fondation (Saint-Erwan à Santec, Finistère) accueille fréquemment des jeunes en rupture ou qui ont tenu les autres établissements en échec, mais plusieurs interlocuteurs ont souligné lors de l'enquête la nécessité de progresser sur cette mutualisation, ainsi qu'en ce qui concerne l'utilisation du réseau des anciens pour aider à l'insertion des jeunes.

b) L'ouverture inégale à des partenaires externes

Le développement de partenariats extérieurs est un enjeu majeur pour la Fondation, notamment pour aider les jeunes qu'elle prend en charge à s'insérer dans la vie sociale : développer en interne des compétences peut se traduire par un service de moindre qualité, et les difficultés de certains « anciens » que la Fondation observe aujourd'hui tiennent notamment à un défaut d'ouverture qui a pu la caractériser par le passé, lié notamment à des implantations parfois très isolées, comme en Bretagne ou en Normandie.

Dans le Calvados, la Fondation a par exemple imposé au département la scolarisation des jeunes de la MECS Saint-Jean Eudes dans ses propres établissements scolaires²⁴. À Marseille, elle a envisagé de créer une MECS spécialisée comportant un service de pédopsychiatrie plutôt que de travailler en réseau.

La réunion des missions « anciens » et « insertion » au début des années 2000 traduit aussi des hésitations entre le développement interne de nouvelles activités et le recours à des acteurs externes de l'insertion. La Fondation d'Auteuil s'est donné pour mission de soutenir (à tout moment de la vie et s'il en fait la demande) tout jeune ayant été accueilli à la Fondation²⁵ ; elle a créé à cette fin en 1978 l'accueil St Gabriel ou accueil des Anciens, devant des demandes d'aide fréquentes d'anciens en difficulté. La structure attribue des aides financières et accompagne les démarches de recherche d'emploi et de logement, mais la Fondation développe aussi sur son site parisien une résidence sociale, notamment pour accueillir les anciens, ce qui ne correspond pas à son cœur de métier.

24) La convention signée le 15 janvier 2003 dispose en effet : « la Fondation s'engage à recevoir des bénéficiaires de l'ASE (...), pourvu que ceux-ci suivent leur scolarité au lycée professionnel privé Victorine Magne ».

25) L'article 1 de ses statuts stipule en effet : « Aide et soutien dans la vie à ceux que OAA a instruits et formés, et maintien entre eux des liens de confiance et d'amitié ».

Depuis quelques années pourtant, la Fondation développe des partenariats. L'ouverture à l'extérieur est perceptible sur le site des établissements Saint-Jean à Sannois : le travail en réseau y est privilégié pour l'aide aux jeunes au plan psychologique ; des relations avec le commissariat de police permettent d'intervenir en concertation lorsqu'un jeune commet un délit. Pour les activités de formation professionnelle, les enseignants, éducateurs et directeurs sont en lien régulier avec les chefs d'entreprises pour les offres de stages de courte durée. Mais l'offre de formation ne correspond pas toujours aux besoins des entreprises (le niveau V en mécanique auto par exemple) et elle ne couvre pas certains métiers en tension, par exemple le secteur des services à la personne.

Grâce à la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, une section d'apprentissage en maçonnerie a pu être ouverte à Pau. La Fondation devrait poursuivre son effort d'ouverture pour trouver le bon équilibre entre une dynamique qui tend à résoudre en interne les difficultés institutionnelles, et la nécessité du travail en réseau pour mieux préparer les jeunes à l'autonomie.

Sur ces problématiques, la Fondation a mis en place des procédures internes d'interrogation périodique sur son fonctionnement pour adapter et améliorer le suivi des jeunes, pour innover et expérimenter en fonction des dispositifs législatifs ou initiés par des collectivités locales.

Après la réorganisation interne à la Fondation, l'ouverture à des partenariats extérieurs plus fréquents est désormais possible, et nécessaire. La Fondation déclare vouloir progresser dans trois directions : améliorer son organisation territoriale (coordination des sites, infrastructures de restauration, transport, sécurité), poursuivre son développement et améliorer son ouverture aux partenaires extérieurs. Elle estime aussi que la politique vis-à-vis des anciens de la Fondation pourrait être améliorée.

D - L'efficacité de la prise en charge

Mesurer l'efficacité de la prise en charge de jeunes en difficultés est difficile, à la Fondation comme ailleurs : les modalités en sont complexes et le milieu y est réfractaire.

Il faut souligner en premier lieu que l'observatoire des incidents, accidents et infractions graves, mentionné supra, contribue au suivi de la qualité de la prise en charge. La Fondation dispose aussi de nombreuses données qui décrivent son activité et les caractéristiques des enfants qu'elle accueille (tableaux de bord, enquête annuelle de rentrée).

Elle examine chaque année le taux de réussite aux examens des jeunes, ce qui constitue l'amorce d'une démarche d'évaluation de la prise en charge que peu d'organismes ont effectuée. Les résultats aux examens constituent l'un des critères de l'attribution de la prime annuelle sur objectifs aux membres de la direction générale.

La Fondation expose ainsi dans ses documents une évolution de cette réussite de 59 % à 73 % en dix ans (1996 à 2006), données qui doivent être interprétées avec précaution : d'une part, pour calculer ce pourcentage, la Fondation se réfère uniquement au nombre de jeunes présentés aux examens (sans le relier à l'ensemble des jeunes accueillis susceptibles de passer les examens) ; d'autre part, les caractéristiques des jeunes ne sont plus les mêmes qu'il y a dix ans, puisque le développement de la Fondation a fait entrer dans son périmètre des établissements accueillant des jeunes moins difficiles. En outre, pour certains jeunes, l'objectif n'est pas de réussir un examen mais d'aboutir à une sortie construite, vers une formation extérieure éventuellement. Cette fonction d'orientation construite ne doit pas être négligée.

Interrogée sur les résultats constatés sur l'avenir des jeunes, la Fondation a indiqué qu'elle n'avait pas de données chiffrées par exemple sur l'avenir à trois ans. Il est vrai que les jeunes placés à l'aide sociale à l'enfance, une fois sortis du système de protection, souhaitent fréquemment oublier la période de placement et rompre tout lien avec l'institution qui les a pris en charge. Quelques établissements ont conservé des postes de « chargé des anciens et du suivi d'insertion ». Mais, même dans ce cas, la relation avec les sortants est limitée aux jeunes de dernière année (passant le CAP ou le BEP) et ignore ceux qui partent en cours de formation.

Une mission spécifique a été récemment confiée à une chargée de projets, de façon à définir un plan d'action permettant l'évaluation du suivi des sortants à 6 mois (et, dans un deuxième temps, à 3 ans). Le département Formation des jeunes et Insertion a reçu mission cette année d'inclure le suivi des sortants comme objectif dans le cadre plus vaste d'une rénovation de la pédagogie et des structures de formation.

La Fondation cherche donc à suivre le devenir des jeunes, élément supplémentaire d'évaluation des résultats de sa prise en charge.

Chapitre V

La communication vis-à-vis des donateurs

I - L'utilisation des ressources de la générosité publique

A - La communication de la Fondation

Le compte d'emploi des ressources de la Fondation d'Auteuil, tel qu'il est établi, c'est à dire présentant l'utilisation de l'ensemble des ressources, ne permet pas d'expliquer aux donateurs l'usage spécifique qui est fait de leurs dons et de leurs legs. D'ailleurs, dans ses rapports d'activité comme sur son site Internet, elle présente l'utilisation de 100 € reçus, sans distinction de l'origine des fonds. Le rapport d'activité 2006 indique ainsi, que sur 100 € reçus, 86 € sont directement consacrés aux jeunes et 14 € sont utilisés pour les frais de fonctionnement, d'information et de collecte.

Il existe cependant une situation dans laquelle la Fondation communique sur l'utilisation des ressources de la générosité publique : *les publipostages*.

L'analyse de l'ensemble des bulletins d'appel aux dons joints aux publipostages de prospection et de fidélisation pour l'année 2006 fait apparaître une présentation de l'utilisation des ressources très différente de celle retenue dans le rapport d'activité. Pour prendre l'exemple du publipostage envoyé au printemps 2006 pour la Semaine Sainte, le bulletin d'appel comporte un encadré intitulé « *Donnez en toute confiance* ». Il est mentionné en bas de l'encadré l'appartenance au Comité de la charte, utilisée comme une garantie vis-à-vis d'un donneur potentiel. Un diagramme circulaire est ensuite présenté qui reprend la répartition des 100 € reçus telle qu'elle figure dans le rapport d'activité (cf. *supra*). La grande différence cependant avec les chiffres du rapport d'activité ou du site Internet est qu'il est indiqué comme titre du diagramme « *Lorsque vous donnez 100 € à la Fondation d'Auteuil* ». Or, ce titre ne correspond pas à la réalité des pourcentages qui sont présentés puisque la Fondation n'est pas en mesure de suivre l'utilisation des ressources issues de la générosité publique (cf. *supra*). Elle ne peut que présenter l'utilisation de l'ensemble de ses ressources, ce qui n'est pas du tout la même chose compte tenu de sa structure de financement (40,3 % issus de la générosité publique). Il serait contestable de considérer qu'il puisse y avoir une répartition homothétique des ressources et des emplois.

Dans ces conditions, cet indicateur figurant sur les bulletins d'appel à dons est inexact et il induit le lecteur en erreur alors même que toutes les précautions sont prises pour que celui-ci ait confiance (intitulé

de l'encadré et référence au Comité de la charte). Ce défaut apparaît sur tous les bulletins d'appel analysés, avec parfois des mentions encore plus explicites comme titre du diagramme, du type « *Utilisation de votre don* » (publipostage de prospection de septembre 2006).

B - L'analyse de la Cour

Dans une présentation globalisée du compte d'emploi annuel des ressources, l'ensemble des ressources financent l'ensemble des emplois.

Est-il possible cependant de reconstituer l'information sur l'utilisation des seules ressources issues de la générosité du public ?

1 - Les différentes approches possibles

La première approche possible est une approche analytique. La procédure de la Fondation décrite *supra* prévoit un axe dédié pour les financeurs (axe 1) qui permet en théorie un suivi des dépenses réalisées en fonction de l'origine du financement. Comme l'indique le document interne de la Fondation de 1999, l'axe permet de répondre à la question « *Qui finance ?* ». Cependant, l'enquête a établi que cet axe 1 (financeurs) ne faisait pas l'objet d'imputations analytiques homogènes pour l'ensemble des établissements. Il est principalement utilisé par certains délégués en régions pour la production des comptes administratifs sans que cela soit une règle générale. Il n'est donc pas possible à partir de la comptabilité analytique de reconstituer l'utilisation qui a été faite des ressources collectées auprès du public.

Une seconde approche est possible à partir de l'analyse du compte d'emploi. Elle est plus grossière mais permet cependant de cerner les tendances. Le compte d'emploi 2006 a été retenu pour cette analyse.

Certaines ressources de la Fondation sont parfaitement traçables et leur affectation ne pose pas de difficultés. Les éléments qui suivent ont été validées par la Fondation d'Auteuil :

- les subventions sont affectées en totalité aux missions sociales : 13,6 M€ ;
- les contributions externes sont affectées principalement aux missions sociales, avec une part réduite de 5 M€ affectés aux frais de fonctionnement et correspondant à la part des prix de journée reçus des conseils généraux au tire des frais de siège ;

- les coûts directs d'appel à la générosité publique, d'un montant de 6,9 M€ ont été financés, par hypothèse, à 100 % par la générosité publique.

Après pris en compte de ces affectations quasi certaines, les postes restant à financer sont les suivants :

- missions sociales : 185,6 M€ moins les 13,6 M€ de subventions et les 94,9 M€ de contributions externes soit 77,1 M€ ;
- frais de fonctionnement : 20 M€.

Le montant total des ressources de la générosité publique incluant la consommation des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs s'élève à 93,3 M€. Si on retire les ressources ayant financé les coûts directs d'appel à la générosité publique, il reste 86,4 M€ de ressources de la générosité publique.

Il faut alors déterminer comment ont été financés le reliquat des 77,1 M€ des « missions sociales » et les 20 M€ de « frais de fonctionnement ».

Par hypothèse et en l'absence d'éléments venant la contredire, on peut considérer que la règle de la proportionnalité s'applique. Il reste 86,4 M€ au titre de la générosité publique et 24,6 M€ pour les autres ressources. La générosité publique représente donc 77,8 % du total des ressources restantes. Elle finance 77,8 % des emplois restants.

L'application de ce pourcentage aux dépenses restant à financer permet d'établir le tableau suivant :

Tableau n° 16 : Financement des emplois par la générosité publique

	Missions sociales	Coûts d'appel	Frais de fonctionnement
Emplois à financer	77,1 M€	6,9 M€	20 M€
Coefficients retenus	77,8 %	100 %	77,8 %
Montants financés	60 M€	6,9 M€	15,6 M€

Source : Cour des comptes

A partir du tableau précédent, il est possible de présenter l'utilisation qui a été faite des ressources provenant de la générosité du public au cours de l'exercice 2006.

Tableau n° 17 : Utilisation des ressources issues de la générosité publique en 2006

	Missions sociales	Coûts d'appel	Frais de fonctionnement	Ressources non utilisées
Montant financé par la générosité publique (M€)	60,0	6,9	15,6	10,8
Ratio d'utilisation des ressources (%)	64,3	7,4	16,7	11,6

Source : Cour des comptes

L'approche déductive à partir du compte d'emploi ne peut pas donner une information parfaitement fiable. Mais elle fournit une répartition qui ne doit pas être très éloignée de la réalité, compte tenu de la structure des ressources de la Fondation.

L'analyse du tableau précédent rapprochée des développements sur les contributions au titre de l'aide sociale à l'enfance, conduit à s'interroger sur l'affectation, au sein des missions sociales, des ressources collectées auprès du public. En effet, comme l'avait déjà relevé l'IGAS dans son rapport de 1998, les financements publics étant affectés à des activités opérationnelles, la générosité publique est orientée vers des dépenses qui ne bénéficient pas de subventions ou de contributions de l'Etat ou des collectivités territoriales. Ainsi, les ressources collectées auprès du public servent principalement à financer les internats éducatifs et scolaires qui accueillent des enfants confiés par leur famille et les actions innovantes, qui ne bénéficient pas encore de financements publics.

La mise en œuvre de la nouvelle réglementation comptable à partir des comptes 2009 permettra une approche plus rigoureuse. L'obligation de présenter de façon distincte l'utilisation des ressources de la générosité publique imposera aux organismes de mettre en place des systèmes analytiques à même de produire ces informations. De plus, pour des organismes comme la Fondation d'Auteuil qui réalisent des investissements au titre des missions sociales, la nouvelle présentation du compte d'emploi sera plus exhaustive car elle comportera une rubrique dédiée aux investissements. Pour la Fondation, cette nouvelle présentation aura pour effet d'améliorer le ratio d'utilisation des ressources de la générosité publique au bénéfice des missions sociales : en données 2006, ce ratio serait ainsi plus proche de 75 % que des 64 % du tableau n°17.

2 - Une problématique particulière

Le tableau n° 17 montre qu'environ les deux tiers des ressources issues de la générosité du public sont consacrées à l'aide directe en faveur des jeunes, et qu'une part importante de ces ressources finance les frais de fonctionnement. Ces données sont très éloignées des informations fournies sur les publipostages adressés aux donateurs (*un taux de 86 %, rapport d'activité 2006*) mais elles s'expliquent en grande partie par la structure particulière des ressources de la Fondation, gestionnaire d'établissements bénéficiant de concours publics.

Schématiquement, plus un organisme bénéficie de concours publics précisément affectés à ses activités opérationnelles et qui n'assument qu'une part réduite de ses frais de siège, plus la générosité publique finance les frais de structure.. À la Fondation d'Auteuil, les ressources proviennent à 49 % de financeurs publics (prix de journée essentiellement et subventions des collectivités territoriales) et de la taxe d'apprentissage, et de la générosité publique (legs, dons, produits de vente des dons en nature) à hauteur de 39,8 % en 2006. Cette structure de financement explique qu'une part importante des ressources collectées auprès du public soit employée à financer les charges de structure, auxquelles ne peuvent, par définition, être affectées les ressources publiques. Ces constats conduisent à tempérer la signification, apparemment défavorable, du ratio.

II - Le suivi des ressources non utilisées

L'arrêté de 1993 prévoit un suivi exhaustif des ressources non utilisées. En ressources devrait figurer le report des ressources non utilisées des campagnes antérieures, sans distinguer les ressources affectées des ressources non affectées et en emplois, les ressources de l'année (y compris les reports des années précédentes) non utilisées dans l'année. L'objectif est d'informer le donateur de l'utilisation des sommes collectées et de vérifier que l'organisme ne thésaurise pas, sans raison valablement présentée.

Dans sa réponse au questionnaire de la Cour lui demandant notamment comment elle assurait, comptablement et extra comptablement, le suivi des ressources non utilisées, que ces ressources soient affectées ou non affectées, la Fondation d'Auteuil a indiqué qu'elle n'assurait pas ce suivi. La réponse est partiellement inexacte.

A - Une question préliminaire : l'affectation des ressources à la Fondation d'Auteuil

La Fondation d'Auteuil retient comme principe que les ressources collectées auprès du public ne sont pas affectées. Elle demande aux donateurs d'apporter un soutien aux missions de la Fondation, aux causes qu'elle défend, une forme d'engagement confiant aux côtés de la Fondation. Ce principe peut souffrir quelques exceptions pour des dons spécifiques (organisation d'un pèlerinage par exemple), mais les montants ainsi collectés restent très faibles par rapport au total des dons. La situation pour les legs est encore plus radicale puisqu'il n'y a pas de legs affectés à la Fondation. Comme l'avait signalé le rapport de la Cour sur les legs et libéralités à la Fondation d'Auteuil, l'organisme considère en effet que l'affectation à un projet au sens du règlement comptable de 1999 ne recouvre pas l'affectation à un établissement. Entre 2004 et 2006, le conseil d'administration a accepté 21 legs ou donations comportant une charge testamentaire - toujours une affectation à un établissement -, soit 2 % du nombre total de legs acceptés et 1,3 % en montant.

Ce quasi principe de non affectation des dons est clairement exprimé dans les publipostages adressés aux donateurs. L'analyse des documents envoyés aux (futurs) donateurs montre qu'il n'y a aucune ambiguïté dans leur rédaction et que le donateur sait que son don sera utilisé pour l'ensemble des missions de la Fondation. Lorsque le don est exceptionnellement affecté, la Fondation met en place un traitement comptable approprié pour suivre cette ressource.

B - Le suivi des ressources affectées

Comme indiqué *supra*, la Fondation d'Auteuil ne suit au compte de résultat qu'une partie de ses ressources affectées et non utilisées. Elle ne respecte le règlement comptable de 1999 sur ce point que depuis 2006. Auparavant, il n'était pas possible de retrouver dans les comptes, ces ressources affectées et non utilisées. À partir de 2006, il devient possible de retrouver dans les rubriques du compte d'emploi, le montant des ressources affectées non utilisées (consommations et reports) en partant du compte de résultat. Ces montants sont faibles :

- en ressources : 0,19 M€ en 2005 et 1,2 M€ en 2006 ;
- en emplois : 0,3 M€ en 2005 et 2,7 M€ en 2006.

La faiblesse des montants au regard des ressources ne saurait constituer une raison pour ne pas respecter les dispositions comptables. Une application correcte de l'arrêté de 1993 devrait faire apparaître au compte d'emploi :

- en ressources : l'intégralité des sommes affectées non utilisées des exercices antérieurs, soit le solde du compte de bilan « fonds dédiés » au 1^{er} janvier de l'année N ;
- en emplois : l'intégralité des sommes affectées non utilisées en fin d'exercice N, soit le solde du compte de bilan « fonds dédiés » au 31 décembre de l'année N.

En conséquence, l'information fournie par la Fondation sur les ressources affectées et non utilisées est partielle. La lecture du bilan et de ses annexes permet de connaître le montant total des ressources affectées non encore utilisées par la Fondation. Au 31 décembre 2006, le montant des fonds dédiés est de 2,9 M€.

L'utilisation des ressources non affectées ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique : elles entrent dans la constitution du résultat comptable, qui est ensuite affecté dans une des rubriques des fonds propres : réserves (30 % depuis trois ans par décision du conseil d'administration) et report à nouveau. Il n'est donc pas possible de connaître avec précision le montant total des ressources non encore utilisées par la Fondation en fin d'exercice. Pour autant, à partir du bilan de la Fondation, on peut présenter la situation des réserves, en mesurer le niveau et l'évolution. Le donateur peut être ainsi informé sur la capacité de l'organisme à employer l'argent collecté.

Le tableau qui suit présente les réserves de la Fondation au 31 décembre des années 2004, 2005 et 2006.

Tableau n° 18 : Evolution des réserves (milliers €)

	2004	2005	2006
Réserves ²⁶	86 266	96 828	138 540
Emplois moyens mensuels ²⁷	15 853	16 566	18 122
Nombre de mois d'activité	5,4	5,8	7,6

Source : comptes de la Fondation

Il convient de préciser avant toute analyse que cet indicateur n'est pas un indicateur de trésorerie. Ainsi, des réserves peuvent trouver leur contrepartie dans l'inscription à l'actif du bilan de valeurs immobilisées. De plus, devant la non traçabilité au bilan des ressources non affectées et non utilisées de la générosité publique, il est nécessaire de considérer l'intégralité des fonds propres et des fonds dédiés de la Fondation.

Le tableau indique que les réserves de la Fondation ont augmenté de 60 % sur trois exercices, cette augmentation n'étant pas linéaire puisqu'une accélération est constatée entre 2005 et 2006. Cette variation est la conséquence directe de l'intégration dans l'actif de la Fondation, pour la première fois en 2006, d'immeubles de rapport provenant de legs, dans le but de constituer une réserve financière et de bénéficier des revenus qu'ils procurent. Ainsi, la Fondation dispose en 2006 de réserves permettant de financer plus de sept mois de son activité.

Il est difficile de porter une appréciation sur le montant des réserves d'un organisme et sur leur évolution. Cependant, dans le domaine de la générosité publique, on est en droit d'attendre que les associations et fondations ne thésaurisent pas l'argent collecté auprès des particuliers.

Dans le cas de la Fondation d'Auteuil, on peut constater une relative aisance financière qui lui permet de se prémunir contre une éventuelle baisse de ses ressources. En l'absence d'informations données sur les objectifs poursuivis en matière de réserves et notamment sur la valeur cible à atteindre, on peut s'interroger sur la stratégie poursuivie par l'organisme.

26) Fonds propres (fonds associatifs sans droit de reprise, réserves, report à nouveau, résultat de l'exercice), fonds dédiés.

27) Moyenne mensuelle du total « Missions sociales », « Frais de collecte » et « Frais de fonctionnement ».

Annexes

Comptes d'emploi des ressources

Synthèse des financements de la Fondation par prestation de formation

**Tableau n° 19 : Compte d'emploi des
ressource 2004 à 2006 (K€) – Ressources**

	2004	2005	2006
Dons	15 990	19 499	20 403
Produits des ventes de dons en nature	779	729	858
Legs	62 466	61 100	70 787
Autres produits de communication	2 997	2 280	2 427
Contributions externes	85 566	92 189	99 898
Autres produits	16 754	11 430	16 850
Subventions	13 221	13 029	13 610
Produits financiers	620	2 029	2 814
Reprises sur provisions exceptionnelles	3 841	1 705	3 746
Total général	202 234	203 990	231 393

Source : comptes d'emploi des ressources de la Fondation d'Auteuil

**Tableau n° 20 : Compte d'emploi des ressources
2004 à 2006 (milliers €) – Emplois**

	2004	2005	2006
Action directe en faveur des jeunes	162 862	169 161	185 569
<i>Accueil</i>	121 273	128 277	141 072
<i>Aide internationale</i>	633	765	963
<i>Aide aux anciens</i>	706	501	423
<i>Formation</i>	26 215	25 088	28 533
<i>Action socio pastorale</i>	2 896	2 294	3 003
<i>Insertion</i>	11 138	12 237	11 575
Communication	6 743	5 936	7 057
Frais d'appel à la générosité publique	2 097	5 325	5 245
Frais de gestion des legs	2 223	1 678	1 628
Frais de siège	13 062	15 121	15 936
Gestion des immeubles de rapport			1 663
Dotations exceptionnelles	3 652	1 873	3 071
Excédent de l'exercice	11 595	4 895	11 224
Total général	202 234	203 990	231 393

Source : comptes d'emploi des ressources de la Fondation d'Auteuil

**Tableau n° 21 : Synthèse des financements
Fondation par prestation de formation (en milliers €)**

	Total (CLG - LP/LT - LHP)		
	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Budget 2008
Coût d'exploitation*	30 336	31 871	32 529
Nombre de jeunes scolarisés	3 135	3 469	3 667
Coût par Jeune	9,7	9,2	8,871
Financement Fondation d'Auteuil	16 768	18 141	19 291
Financement Fondation d'Auteuil par jeune	5,3	5,2	5,3
Financement autre	13 568	13 730	13 238
Autre financement par jeune en K€	4,3	4,0	3,6
Dont Taxe d'Apprentissage	2 724	3 099	2 120
Taxe d'apprentissage par jeune en K€	0,9	0,9	0,6
Dont Subventions Territoriales	5 385	5 699	5 191
Subventions territoriales par jeune en K€	1,7	1,6	1,4
Dont Participations des Familles	956	1 323	1 150
Participation des Familles par jeune en K€	0,3	0,4	0,3
Dont Autres participations et prdts de refacturation interne	2 214	2 410	3 287
Autres part. et prdts de refact. Interne par jeune en K€	0,7	0,7	0,9
Dont Autres (pdts de kermesse / de ventes des jeunes / ...)	2 290	1 198	1 490
Autres par jeune en K€	0,7	0,3	0,4
Taux de réussite aux examens (Source enquête de rentrée)			
Nombre de Jeunes présentés	1518	1574	1574
Nombre de Jeunes réussis	1112	1168	1168
Taux de réussite	0,73	0,74	0,74

Sources : Réalisé 2006 : Clos ; Réalisé 2007 : Clôture en cours ; Budget 2008 :

Approuvé par le CA

*A propos du coût d'exploitation : Au coût d'exploitation, il faut ajouter le montant des salaires des enseignants payés par le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Agriculture : en 2006 : 16 481 k€ ; en 2007 : 18 069 k€.

(suite du tableau n° 21)

Collège (CLG)		
Réalisé 2006	Réalisé 2007	Budget 2008
7 124	8 940	8 903
1 018	1 323	1 387
7,0	6,8	6,4

Lycée Professionnel et technologique (LP/LT)		
Réalisé 2006	Réalisé 2007	Budget 2008
16 119	16 243	16 829
1574	1594	1717
10,2	10,2	9,8

Lycée Horticole et Paysager (LHP)	
Réalisé 2006	Réalisé 2007
7 093	6 688
543	553
13,1	12,1

3 966	5 373	5 307
3,9	4,1	3,8

9 348	9 604	10 379
5,9	6,0	6,0

3 454	3 164
6,4	5,7

3 158	3 567	3 596
3,1	2,7	2,6
63	103	92
0,1	0,1	0,1
1 280	1 689	1 587
1,3	1,3	1,1
223	438	222
0,2	0,3	0,2
901	956	1 494
0,9	0,7	1,1
691	381	200
0,7	0,3	0,1

6 771	6 639	6 450
4,3	4,2	3,8
1 739	2 061	1 380
1,1	1,3	0,8
2 328	2 422	2 199
1,5	1,5	1,3
403	536	530
0,3	0,3	0,3
1 096	1 181	1 442
0,7	0,7	0,8
1 205	440	898
0,8	0,3	0,5

3 639	3 523
6,7	6,4
922	935
1,7	1,7
1 776	1 589
3,3	2,9
329	348
0,6	0,6
216	274
0,4	0,5
395	377
0,7	0,7

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION D'AUTEUIL***Introduction***

Le rapport définitif de la Cour des Comptes a fait l'objet d'un examen approfondi par le Conseil d'administration ainsi que par les membres de la Direction générale de la Fondation d'Auteuil.

La Fondation d'Auteuil tient à souligner qu'elle se retrouve parfaitement dans la description de ses spécificités proposée par la Cour, à savoir :

- une Fondation, œuvre d'Eglise, à l'identité et à la culture fortes,*
- un organisme développant une approche pédagogique globale,*
- un partenaire des Pouvoirs publics soucieux de son indépendance,*
- un acteur privé de premier plan dans le domaine de l'action sociale en faveur des jeunes.*

La Fondation d'Auteuil considère comme un réel encouragement les multiples points de satisfaction énoncés dans le rapport de la Cour des comptes. Elle note que ceux-ci s'inscrivent dans la continuité des conclusions du rapport de l'IGAS (2000) et du précédent rapport de la Cour des Comptes (2004).

Elle enregistre notamment l'appréciation positive portée sur son action, et sur sa capacité à s'adapter à l'évolution réglementaire (lois de 2002 et 2005), en développant une approche qualitative empreinte de sincérité, dans un cadre rigoureux, tout en assurant une croissance d'activité.

La Fondation d'Auteuil a particulièrement retenu quatre aspects comme autant de points d'appui pour assurer un développement harmonieux de son activité et qu'elle souhaite assumer.

En effet, elle apparaît aux auditeurs comme un acteur :

- doté d'un compte d'emploi des ressources donnant une image fidèle de l'ensemble des ressources utilisées, grâce à des choix d'élaboration simples, sincères, avec des frais de collecte faibles et des frais de fonctionnement raisonnables,*
- servi par une stratégie de collecte dynamique, modifiée en 2004, développant les moyens nécessaires en faveur des jeunes et pérennisant l'œuvre par la constitution de réserves, conformément aux recommandations de la Cour dans son rapport de 2004,*
- bénéficiant d'une organisation qui permet désormais d'accompagner le développement indispensable,*

- disposant d'un ensemble de prestations adaptées aux besoins des jeunes accueillis, et d'un contrôle interne rigoureux des établissements qui sécurise les partenaires institutionnels.

Enfin, la Fondation d'Auteuil souhaite apporter un éclairage particulier sur deux thèmes majeurs relevés par la Cour, à savoir :

- l'information et la communication vis-à-vis des donateurs
- les fondements et la formalisation de sa stratégie.

Partie 1 : Information et communication vis-à-vis des donateurs

La Fondation d'Auteuil a présenté un compte d'emploi des ressources sur la globalité de ses ressources et emplois, qui selon la Cour donne « une image correcte de la répartition de ses dépenses entre ses missions sociales, ses frais de collecte et ses frais de fonctionnement... Le donateur dispose d'une information fiable quant à l'utilisation des ressources totales de la Fondation d'Auteuil ».

La Fondation d'Auteuil souhaite l'éclairer sur les raisons de ce choix, l'un d'esprit et l'autre technique.

Sur l'esprit, l'action de la Fondation est globale tout comme la prise en charge des jeunes. Les donateurs savent que leurs dons seront utilisés pour l'ensemble des missions de la Fondation d'Auteuil. Grâce aux donateurs, elle vient palier en tout ou partie les difficultés financières des familles et complète les financements des pouvoirs publics.

En termes de relations avec ses donateurs, la Fondation d'Auteuil met régulièrement en œuvre plusieurs modes de communication.

Tous les deux mois, le magazine « A l'écoute » leur parvient. Il les informe sur l'évolution de l'environnement, sur les orientations retenues par la Fondation d'Auteuil, sur la vie de ses établissements, sur les détresses des jeunes qu'elle accueille, sur les nouvelles prestations mises en œuvre, sur les enjeux de l'éducation et l'avis d'experts internes ou externes.

Elle organise régulièrement dans ses établissements des journées portes ouvertes, auxquelles elle invite les donateurs.

Le site internet et les mailings (à côté de tous les autres médias utilisés par la Fondation) constituent également des sources d'information actualisée et fiable sur l'évolution de la Fondation d'Auteuil, sur les réponses apportées aux besoins des jeunes accueillis.

Sur le volet technique, dans la période étudiée (2004-2006) et selon les différentes parties concernées (Cour des Comptes, ministère de l'Intérieur, Comité de la charte Don en confiance, Commissaires aux comptes, etc.), les textes en vigueur (loi de 1991, arrêté de 1993, ordonnance de 2005) n'étaient pas suffisamment précis pour faire l'objet d'une mise en œuvre indiscutable dans la présentation des comptes.

Le Conseil national de la Vie associative a donc saisi le Conseil national de la Comptabilité (CNC) pour clarifier les points en discussion.

En attendant le résultat de cette consultation, conformément à la délibération du Comité de la charte, la Fondation d'Auteuil s'est dotée de principes d'élaboration « simples et sincères », comme l'indique le rapport de la Cour des comptes.

L'avis du CNC rendu en avril 2008 (confirmé par un arrêté du 11 décembre 2008 du Comité de la réglementation comptable (CRC) applicable à partir de la clôture de l'exercice 2009) propose tout en respectant les textes de 1991-1993, de concilier, entre autres, le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2007, les contraintes des commissaires aux comptes et la position du Comité de la Charte. Le CNC précise que « le choix a été fait d'établir un compte d'emploi des ressources globalisé permettant à la fois le rapprochement avec l'ensemble des produits et charges du compte de résultat, ainsi que l'affectation des seules ressources collectées auprès du public par type d'emploi ... ».

Dès les comptes 2008, la Fondation d'Auteuil apportera, dans le compte d'emploi des ressources, plusieurs améliorations allant dans le sens des remarques de la Cour.

L'arrêté du CRC de décembre 2008 étant désormais applicable la Fondation d'Auteuil naturellement l'adoptera.

Partie 2 : Fondements et formalisation de la stratégie de la Fondation d'Auteuil

Développement de l'activité auprès des jeunes

La politique de développement a fait l'objet d'un long processus de réflexion de 2005 à 2008, auquel le conseil d'administration a activement participé. Ses objectifs premiers sont de :

- faire face à une demande croissante de prises en charge de jeunes, en les accompagnant personnellement dans des problématiques de plus en plus variés,*
- développer la prévention vis-à-vis des jeunes en risque, et soutenir des familles souvent démunies dans leurs responsabilités éducatives. Des alternatives à l'internat permettent, par exemple, de maintenir à la fois la formation du jeune et sa prise en charge éducative.*

Dans les cinq prochaines années, la Fondation d'Auteuil entreprend de :

- consolider, compléter les dispositifs offerts aux jeunes de 6 à 21 ans, cœur de métier historique de la Fondation d'Auteuil, en améliorant constamment la qualité des prestations existantes,*

- mettre en place de nouvelles prestations en direction des familles et de la petite enfance,
- compléter sa présence dans les grandes métropoles régionales et dans les DOM, et parallèlement renforcer une coopération internationale.

Ce plan de développement est encadré par des processus rigoureux. Des contrats d'objectifs et de moyens sont établis pour chaque direction régionale, un processus de reprise permet, sur base d'audits, d'évaluer les risques et opportunités des projets proposés. Enfin, le Conseil d'administration contrôle l'avancement du plan de développement et délibère sur ses éventuels ajustements.

Une organisation au service du développement

a) Les statuts

Depuis une dizaine d'années, l'organisation de la Fondation d'Auteuil a profondément évolué pour porter son développement, ceci a conduit le Conseil d'administration à initier un chantier important de refonte de ses statuts, précisant les modalités d'action et les délégations.

Ce projet a été déposé au ministère de l'Intérieur le 28 octobre 2008.

b) Organisation

La Fondation d'Auteuil a adapté son organisation et pour cela :

- a restructuré les anciennes « maisons » en différents établissements afin de favoriser la différenciation et l'amélioration des prestations,
- s'est davantage ouverte à l'extérieur, par le travail d'habilitation, par l'insertion dans les réseaux professionnels (UNIOPSS et enseignement catholique) et locaux,
- permet chaque année à 1/3 du personnel de bénéficier de formations,
- a mis en place un système de pilotage, de soutien et de contrôle plus efficace.

Trois niveaux de pilotage sont distingués :

- l'échelon local (territoire) qui garantit la qualité et la cohérence de prise en charge des jeunes dans le cadre d'établissements et anime la communauté éducative,
- l'échelon régional qui porte les projets de développement de la Fondation d'Auteuil, en termes d'accueil et de formation de jeunes, et en termes de notoriété et de représentation,
- l'échelon national qui définit et pilote les politiques et démarches transversales.

Conclusion

Le contrôle de la Cour a donné l'opportunité à la Fondation d'Auteuil de faire une relecture de ses missions et de la façon dont elle les porte.

Ce regard indépendant l'a confortée dans de nombreuses orientations. Il lui a également permis de mesurer les progrès restant à réaliser, toujours pour le bien des jeunes accueillis.

L'orientation stratégique de croissance étant désormais posée, il s'agit de conduire la Fondation d'Auteuil de manière contrôlée et maîtrisée, tout en préservant son caractère propre.

La Fondation d'Auteuil a ainsi déterminé trois axes prioritaires :

- ***Préserver et développer la culture de la Fondation d'Auteuil.*** Il s'agit de conjuguer spécificité des besoins des jeunes accueillis et charisme de ses fondateurs, tout en assurant la qualité des prestations suivant des références communes.

- ***Mobiliser les hommes et les femmes pour servir la mission.*** Cela suppose de mettre en place un cadre social et managérial adapté aux besoins actuels et futurs de la Fondation d'Auteuil.

- ***Se doter en permanence des outils nécessaires, pour bien gérer sa croissance, au bénéfice des jeunes accueillis.***

