

Rapport

« La Fondation pour l'enfance »

Avril 2010

	pages
Synthèse des observations de la Cour.....	1
Introduction.....	3
I - Présentation de la fondation.....	3
A - L'objet de la fondation.....	3
B - Le fonctionnement de la fondation.....	5
II - Les comptes d'emploi des ressources.....	7
A - Présentation des comptes d'emploi.....	8
B - La construction non conforme des comptes d'emploi.....	10
C - Les ratios d'emploi des ressources.....	15
III - Les ressources.....	17
A – La « Nuit internationale de l'enfance ».....	17
B - Les autres manifestations.....	18
C – Le mécénat et les autres concours privés.....	20
D - Les dons et legs.....	21
IV – L'emploi des ressources : les actions.....	23
A - L'information.....	23
B – La formation.....	27
C - L'octroi de prix et de subventions.....	28
D – Le service « 116 000 - Enfants disparus ».....	33
E - Les actions et l'appel à la générosité publique sur Internet.....	37
V - L'emploi des ressources : les autres rubriques.....	38
A - Les frais de fonctionnement.....	38
B - Les frais de communication.....	41
C - Les frais de collecte.....	42
Réponse de la Présidente de la Fondation pour l'enfance.....	49

Synthèse des observations de la Cour

Créée il y a trente ans, la Fondation pour l'enfance avait pour vocation initiale une mission générale d'assistance en faveur de l'enfance, notamment par la création de centres d'accueil pour jeunes enfants. Elle a modifié son positionnement en 1995 : n'agissant plus sur le terrain, elle a depuis lors pour objet de susciter et promouvoir les actions en faveur des enfants en danger et des familles en difficulté.

Pour ce faire, elle mène des actions dans les domaines de l'information des publics spécialisés et de la formation de certains des professionnels au contact de l'enfance ; elle octroie des prix et subventions au profit de travaux de recherche ou d'associations agissant sur le terrain. En outre, la Fondation pour l'enfance s'est vu confier par les pouvoirs publics en 2004 le soin de créer puis de gérer le service « SOS – Enfants disparus » (devenu en 2009 le service « 116 000 - Enfants disparus »), chargé de l'accompagnement des parents dans leurs démarches pendant la durée de la disparition de leur enfant.

Cependant, ni la taille de la fondation, ni son budget, tous deux modestes, ne lui permettent à l'heure actuelle de couvrir tout l'éventail des actions que pourrait impliquer sa vocation. Durant la période qui a précédé les exercices contrôlés par la Cour (2004-2008), la fondation avait été affaiblie par d'importants déficits financiers et la rotation rapide des titulaires de la fonction de directeur. Elle semble, en 2009, avoir réussi à surmonter certaines de ces difficultés, même si sa situation financière reste extrêmement fragile.

La fondation tire une part importante de ses ressources de l'organisation annuelle d'une manifestation de prestige se déroulant au château de Versailles, la « Nuit internationale de l'enfance ». L'enquête de la Cour a conduit la fondation à résilier le contrat très désavantageux pour elle qui la liait au prestataire de services.

La Cour n'a pas constaté dans les comptes de la fondation, de dépenses contraires à l'objet de l'appel à la générosité publique. Elle considère néanmoins qu'une exacte conformité de l'emploi des fonds à l'objet de cet appel devrait se traduire par un meilleur taux d'utilisation des ressources au profit des missions sociales de la fondation.

Par ailleurs, le mode de construction du compte d'emploi des ressources de la fondation n'était pas conforme aux textes applicables au moment du contrôle. La Cour a donc demandé à la fondation de modifier l'architecture de sa comptabilité analytique en conséquence. Une nouvelle réglementation, applicable en l'espèce à partir des comptes 2009, fournit à la fondation l'occasion de cette modification substantielle.

Introduction

Dans le cadre de l'enquête thématique qu'elle a menée sur la protection de l'enfance, la Cour a procédé au contrôle du compte d'emploi des ressources collectées par la Fondation pour l'enfance.

Ce contrôle s'est déroulé en deux phases, d'une part durant le second semestre de l'année 2007 et d'autre part durant le premier semestre 2009. En 2007, la Cour a vérifié de manière exhaustive la « *conformité des dépenses engagées (...) aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique* » en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières ; elle a également effectué un contrôle de l'utilisation faite par la fondation des concours financiers qu'elle reçoit de l'État. En 2009, la Cour, en application du même article du code des juridictions financières, a plus particulièrement examiné les points qu'elle avait, lors de la première phase, signalés à la fondation comme nécessitant des évolutions rapides.

Les observations provisoires de la Cour ont donné lieu à un examen contradictoire avec la fondation, dont les dirigeants ont été entendus par la Cour en octobre 2008.

Au cours des deux phases de son enquête, la Cour a obtenu de la manière la plus satisfaisante les informations qu'elle a sollicitées de la fondation. Elle a noté, lors de la seconde phase, que la fondation avait d'ores et déjà tenu grand compte des observations qui lui avaient été transmises initialement.

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

I - Présentation de la fondation

A - L'objet de la fondation

La Fondation pour l'enfance a été créée à l'initiative de Mme Anne-Aymone Giscard d'Estaing. M. Valéry Giscard d'Estaing avait décidé, après son accession à la présidence de la République, de verser les droits d'auteur de son livre « Démocratie française » à une fondation ; Mme Giscard d'Estaing a choisi de créer en 1977 une

fondation consacrée à la lutte contre les violences faites aux enfants, sous la dénomination de « Fondation Anne-Aymone Giscard d'Estaing », reconnue d'utilité publique l'année même de sa création.

Depuis sa création, la fondation a sensiblement modifié ses objectifs. L'objet de la fondation, selon l'article 1^{er} de ses statuts modifiés en 1995, est le suivant : « *Susciter, promouvoir, conseiller et aider les actions en faveur des enfants en danger et des familles en difficulté, contribuer à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment de l'article 19 de celle-ci¹* ».

Aux termes de l'article 2 des statuts, « *Pour atteindre ces objectifs, la Fondation met en œuvre toutes mesures et actions d'information, de formation, d'éducation, de soutien en faveur des enfants en difficulté et de leurs familles* » et « *s'attache notamment à :*

- ✓ *développer des actions de prévention favorisant la relation mère enfant dès les premiers jours de la vie*
- ✓ *former les professionnels qui exercent leurs fonctions dans les services de protection maternelle infantile et d'aide sociale ou au sein d'organismes ou d'établissements privés*
- ✓ *organiser des échanges et des rencontres entre les associations et les partenaires institutionnels pour une meilleure connaissance mutuelle*
- ✓ *créer un réseau d'information par des publications*
- ✓ *développer le centre de ressources spécialisé dans le domaine de la protection de l'enfance*
- ✓ *soutenir les initiatives privées et actions innovantes par l'attribution de prix, l'octroi de subventions et de bourses d'études et l'encouragement à la recherche*
- ✓ *permettre à des associations françaises et étrangères de participer à des journées de réflexion, des colloques, des séminaires* ».

Certaines des actions énumérées dans les statuts ne correspondent plus aux activités actuelles de la fondation², notamment pour ce qui est du « développement des actions de prévention favorisant la relation mère

1) Il s'agit de l'article sur le droit de l'enfant à la protection contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalité physique ou mentale, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation y compris la violence sexuelle.

2) La présidente de la fondation a écrit en juin 2009 au ministère chargé de l'intérieur pour lui faire part de son souhait de refondre les statuts en précisant que la fondation s'y était « engagée auprès de la Cour des comptes ». Le conseil d'administration avait adopté à l'unanimité le principe d'une refonte des statuts en octobre 2008.

enfant dès les premiers jours de la vie », activité aujourd’hui marginale. A l’inverse, la fondation accomplit une mission qui n’est pas inscrite dans ses statuts : elle s’est vu confier par la puissance publique la responsabilité de participer au dispositif d’aide aux familles dont les enfants ont disparu, via un service appelé à l’origine « SOS – Enfants disparus » et devenu en 2009 le « 116 000 - Enfants disparus ».

B - Le fonctionnement de la fondation

1 - Le fonctionnement institutionnel

La fondation est administrée par un conseil composé de seize membres :

- Les membres fondateurs sont au nombre de six :
 - ✓ La fondatrice est de droit présidente sans limitation de durée.
 - ✓ Un membre est « *désigné sans limitation de durée par la fondatrice avec vocation, si elle en décide ainsi, de lui succéder comme président de la fondation également sa vie durant, sauf démission* ». Une telle disposition est particulièrement inhabituelle dans les statuts d’une fondation reconnue d’utilité publique et la Cour l’a souligné au cours de son enquête : la fondation a alors indiqué qu’elle envisageait sa modification lors de la refonte de ses statuts qui pourrait avoir lieu en 2010.
 - ✓ Quatre membres sont « *nommés par la fondatrice et renouvelés par elle* » (et « *en cas d’empêchement définitif, par le conseil lui-même* »).
- Les personnalités qualifiées sont aussi au nombre de six ; elles sont « *cooptées en raison de leur compétence dans le domaine d’activité de la fondation* ».
- Quatre membres de droit complètent le conseil : trois représentants de l’administration (Intérieur, Famille, Education nationale) et un représentant de l’Union nationale des associations familiales.

Le mandat des membres du conseil est de six ans et ils ne peuvent accomplir plus de deux mandats consécutifs. Cette disposition ne s’applique toutefois ni à la fondatrice, ni au membre désigné par elle sans limitation de durée, ni bien sûr aux quatre membres de droit.

Le bureau du conseil d’administration « *instruit toutes les affaires soumises au conseil d’administration et pourvoit à l’exécution des délibérations* ». Élu pour trois ans, il est composé de la présidente, d’un

vice-président, d'un secrétaire général, d'un secrétaire général adjoint et d'un trésorier. Au moment de l'enquête menée par la Cour, la majorité des membres du bureau étaient des membres du conseil nommés par la fondatrice, qui détient donc la maîtrise des organes institutionnels de la fondation.

2 - Le fonctionnement financier

L'article 12 des statuts prévoit que les ressources annuelles de la fondation se composent « *du revenu de la dotation, des subventions qui peuvent lui être accordées, du produit des libéralités (...), du produit des ressources créées à titre exceptionnel (...), du produit des ventes et des rétributions perçues pour service rendu, de toutes autres ressources légales* ». Les produits enregistrés au compte de résultat de la fondation sont sensiblement différents : l'essentiel des revenus de la fondation ne provient ni du revenu de sa dotation, ni des libéralités ou des subventions qu'elle reçoit, ni de son activité. En effet, les deux principales ressources de la fondation sont, d'une part les produits issus de la générosité publique (générosité du public et générosité des entreprises, cette dernière étant intitulée « mécénat et autres concours privés » dans les comptes) ; d'autre part les recettes de la « Nuit internationale de l'enfance », manifestation réalisée chaque année à l'automne dans le château de Versailles.

Comme dans toute fondation, le passif du bilan comprend une dotation statutaire : l'article 10 des statuts rappelle que « *la dotation comprend l'affectation des droits d'auteur relatifs à l'ouvrage de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing "Démocratie française" telle qu'il en a apporté la toute propriété à la fondation* » et prévoit que cette dotation « *est accrue du produit des libéralités autorisées sans affectation spéciale³ ainsi que du dixième au moins de l'excédent des ressources annuelles* ».

3) Si la fondation reçoit peu de donations, elle encaisse en revanche des legs – en général sans affectation – dont le produit n'est pas porté en dotation : la fondation estime en effet que si le conseil d'administration délibère sur l'affectation d'un legs, cette obligation statutaire ne s'applique pas. La Cour ne partage pas cette analyse et considère que, si la fondation souhaite procéder de la sorte, il conviendrait qu'elle modifie ses statuts sur ce point.

La faiblesse de la dotation initiale et son abondement limité par les nombreuses années déficitaires qu'a connues la fondation depuis sa création (près d'une année sur deux depuis trente ans – toutefois, quatre des cinq années contrôlées par la Cour ont été excédentaires) ont eu pour conséquence que le fonctionnement financier actuel de la fondation s'apparente nettement plus à celui d'une association qu'à celui d'une véritable fondation⁴.

Selon l'article 8 des statuts de la fondation, sa présidente « *ordonnance les dépenses* » et son trésorier « *encaisse les recettes et acquitte les dépenses* ». Si l'esprit des statuts est bien respecté pour ce qui concerne les dépenses (la présidente « *ordonnance* » effectivement les dépenses les plus importantes), tel n'est pas exactement le cas pour les recettes, puisque le processus conduisant à leur encaissement n'implique aucun administrateur.

La Cour a examiné les procédures, notamment financières, en vigueur au sein de la fondation. Elle a constaté que les procédures financières mises en œuvre depuis le début des années deux mille sont rigoureuses et ont fait l'objet d'une description écrite. La fondation s'est fixé une règle louable, qui consiste à consulter plusieurs fournisseurs pour tout engagement de dépenses supérieur à 5 000 €; cependant la Cour a pu constater, dans la première phase de son enquête, que cette règle n'était pas systématiquement respectée. Depuis que cette observation lui a été transmise, la fondation s'achemine progressivement vers le respect strict de cette règle de bonne gestion.

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 l'établissement d'un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ».

4) Les pertes accumulées entre 2001 et 2003 ont été au total supérieures à 700 000 € et les capitaux propres ne s'élevaient plus qu'à 0,69 M€ à la fin de 2003. La situation était devenue si préoccupante qu'en 2004, la fondation a confié à un cabinet juridique la mission de trouver une structure susceptible de recueillir la dévolution des actifs de la fondation, ce qui signifiait mettre ainsi fin à son existence. La fragilité persistante de la fondation l'a conduite, en 2009, à amorcer une coopération avec une autre fondation oeuvrant dans le domaine de l'enfance.

La Fondation pour l'enfance établit des comptes d'emploi de ses ressources. Cependant, les principes de construction du compte d'emploi de la fondation n'ont été, jusqu'en 2008, ni définis ni approuvés par ses instances délibérantes : les procès-verbaux du conseil d'administration ne font état d'aucun débat ni même d'une simple information relative à ce sujet. En conséquence, la construction du compte d'emploi a reposé sur les seuls salariés de la fondation qui se sont vu ainsi confier une responsabilité qui n'est pas de leur ressort.

La modification, à compter de l'exercice 2009, des règles d'établissement des comptes d'emploi des ressources a été l'occasion, pour la fondation, de remédier à cette carence.

A - Présentation des comptes d'emploi

Le contrôle effectué par la Cour a porté sur les années 2004 à 2008.

Tableau 1 : Compte d'emploi des ressources 2004 à 2008 - Ressources

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Produits d'appel à la générosité :					
Dons	359 041	208 967	149 395	407 975	538 584
Legs	254 488	112 342	127 461	118 340	182 757
	104 553	96 625	21 934	289 635	355 827
Mécénat et autres concours privés	592 150	480 710	652 576	425 963	274 420
Manifestations	356 626	677 900	478 752	643 992	443 706
Recettes provenant des missions sociales	157 034	4 739	56 884	125 255	115 697
Subventions	75 255	319 400	145 784	135 000	134 848
Autres produits	54 841	5 928	23 249	79 549	60 755
Ressources affectées non utilisées antérieurement		50 000	32 370		
Perte de l'exercice					144 019
Total des ressources	1 594 947	1 747 644	1 539 010	1 817 734	1 712 030

Source : comptes d'emploi des ressources de la fondation

**Tableau 2 : Compte d'emploi des ressources - 2004 à 2008 -
Emplois**

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Missions sociales :					
<i>Edition – Information - Documentation</i>	726 583	1 012 331	848 472	874 140	966 196
<i>Colloques - Echanges nationaux et internationaux</i>	130 237	163 578	161 195	153 400	170 839
<i>Formations</i>	61 814	55 477	125 424	137 873	160 756
<i>Prix - soutien aux initiatives</i>	267 491	26 715	21 869	18 067	14 740
<i>SOS Enfants disparus</i>	87 120	131 979	153 964	137 579	135 085
<i>Autres missions sociales</i>	128 693	203 952	273 056	268 229	181 987
Frais de recherche de fonds	96 917	430 630	112 964	158 992	302 789
Frais de communication	129 206	132 584	184 128	215 716	212 825
Frais de fonctionnement	81 311	90 807	10 015	263 900	184 971
Engagements à réaliser	116 156	118 206	208 138	223 386	348 038
Excédent de l'exercice	32 370				
Total des emplois	541 691	361 346	288 257	240 591	
	1 594 947	1 747 644	1 539 010	1 817 733	1 712 030

Source : comptes d'emploi des ressources de la fondation

B - La construction non conforme des comptes d'emploi

1 - La comptabilisation incomplète des frais de recherche de fonds

Aux termes de l'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par des organismes faisant appel à la générosité publique, lorsque les organismes concernés « sont soumis à des obligations comptables, les différentes rubriques des emplois et des ressources devront être renseignées selon les rubriques de leur plan comptable ».

Parmi les « obligations comptables » de la fondation figure celle d'établir des comptes annuels (bilan et compte de résultat) conformes à la réglementation comptable en vigueur, qui exclut de procéder à la contraction de produits et de charges.

En conséquence, si rien n'obligeait jusqu'en 2008 un organisme faisant appel à la générosité publique à intégrer dans son compte d'emploi la totalité des produits et des charges figurant dans son compte de résultat⁵ – par exemple lorsque toutes ses ressources ne proviennent pas de la générosité publique – une correcte construction du compte d'emploi des ressources devait s'effectuer sans contraction de produits et de charges.

Or, jusqu'en 2008, la fondation n'a intégré dans son compte d'emploi que le résultat net de la collecte de fonds qu'elle organise lors de la « Nuit internationale de l'enfance », au lieu d'y faire figurer les montants bruts de charges et de produits de cette opération : les frais d'organisation de la « Nuit » sont déduits des produits engendrés, et il n'apparaît dans le compte d'emploi que ce que la fondation appelle le « résultat net de l'opération » :

5) Il est utile de préciser ici que tel n'est plus le cas à compter de 2009. En effet, l'avis n° 2008-08 du Conseil national de la comptabilité, applicable à compter de 2009, prévoit que : « S'agissant des emplois [du compte d'emploi des ressources], l'association ou la fondation indique la totalité des charges du compte de résultat engagées pour la réalisation de l'ensemble de ses activités et missions, qu'elles aient été ou non financées par des ressources collectées auprès du public. Ces dépenses sont ventilées par fonction, selon les emplois précisés par l'arrêté du 30 juillet 1993 ».

Tableau 3 : Produits et charges de la « Nuit internationale »

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes brutes	723 757	989 344	1 080 378	1 360 657	962 412
Frais d'organisation	361 800	454 675	595 489	731 428	574 440
« Résultat net »	361 957	534 669	484 889	629 229	441 972
Part des frais dans le total brut	50 %	46 %	55 %	54 %	60 %

Source : Comptes de résultat et comptes d'emploi des ressources

La différence est substantielle : le compte d'emploi des ressources de la fondation est ainsi minoré d'un quart à un tiers du total qu'il devrait atteindre, les frais de recherche de fonds y étant artificiellement réduits, alors que la finalité même du compte d'emploi est de faire apparaître la totalité des ressources collectées par appel à la générosité des donateurs (particuliers ou entreprises) et l'emploi de l'ensemble de ces ressources.

La fondation, en s'exonérant de cette obligation, contrevenait à l'article 4 de la loi n°91-772 du 7 août 1991 qui dispose : « *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* ». Elle en est convenue et se conforme désormais à la nouvelle réglementation applicable à partir de l'exercice 2009.

2 - Les principes de comptabilité analytique mis en œuvre jusqu'en 2008

Au moment de l'enregistrement comptable et analytique des charges, la fondation les répartissait en plusieurs catégories. Elle distinguait ainsi les frais immédiatement imputables aux missions sociales, les frais immédiatement imputables à la recherche de fonds, les frais de communication « non affectables »⁶, les frais de gestion « non affectables »⁷ et enfin les « frais de fonctionnement à affecter indirectement ».

6) « Non affectable » signifie ici : non directement affectable à une autre rubrique du compte d'emploi.

7) Même remarque qu'à la note de bas de page précédente.

Le total des « frais de fonctionnement à affecter » représentait chaque année environ les deux tiers des charges figurant au compte d'emploi : la manière dont ces frais sont ventilés dans les diverses rubriques du compte d'emploi conditionne donc entièrement la forme que prend ensuite ce dernier.

Ces « frais de fonctionnement à affecter » comprenaient :

- d'une part la totalité des frais de personnel, répartis en fin d'année en fonction des temps passés par les salariés aux différentes tâches dont ils ont la responsabilité (chaque salarié remplissait mensuellement une feuille d'imputation analytique où il indiquait en pourcentage le temps passé sur chaque type d'action) ;
- d'autre part les « charges indirectes », c'est-à-dire toutes les charges générales de fonctionnement (eau, électricité, fournitures de bureau, charges de copropriété, assurances, frais de téléphone et d'affranchissement, frais bancaires, etc.), qui étaient réparties en fin d'année de la même manière que les salaires : chaque salarié « emporte » avec son salaire sa quote-part de charges générales de fonctionnement, dans une proportion identique à celle de sa rémunération au sein des charges de personnel.

Par exemple, les charges de personnel liées à l'emploi d'une femme de ménage - dont le temps était supposé se répartir, par exemple en 2006, pour 50 % en « frais de siège » et pour 50 % en « missions sociales » - conduisaient à inclure de ce fait en missions sociales la moitié des charges d'eau, d'électricité, d'entretien du jardin ou de frais de téléphone correspondant à la part de la rémunération de la femme de ménage dans l'ensemble des frais de personnel de la fondation.

Finalement, les rubriques d'emploi des ressources autres que les frais de recherche de fonds⁸ étaient donc ainsi constituées :

- 1 - Les missions sociales comprenaient d'une part les frais qui leur sont directement imputés, d'autre part des transferts de salaires et de charges indirectes ; les transferts de salaires et de charges opérés vers les missions sociales étaient supérieurs en pourcentage à la place qu'occupent les missions sociales dans le compte d'emploi.

8) Comme indiqué précédemment, la construction de cette rubrique du compte d'emploi obéit à une logique différente, puisque n'y est finalement pas imputée la totalité des frais directement imputables à la recherche de fonds.

2 - Les frais de fonctionnement comprenaient en 2006, en dépenses directement imputées les « frais de gestion non affectables » soit très peu de charges : des abonnements à des périodiques juridiques, des achats d'ouvrages administratifs tel le code du travail, les honoraires du commissaire aux comptes, quelques plateaux repas lors de réunions du bureau, des commissions pour services bancaires, une cotisation à une association, la valeur comptable d'un rétroprojecteur volé.

A ceci s'ajoutaient des transferts de salaires et de charges indirectes : les trois quarts du salaire de la responsable administrative et financière et les quatre cinquièmes de celui de son adjoint, le tiers de celui du directeur et 16 % de celui de sa secrétaire, la moitié du salaire de la femme de ménage.

Ces pourcentages ont été modifiés ensuite pour se rapprocher d'une répartition plus logique, par exemple en portant en frais de fonctionnement 80 % du salaire de la directrice administrative et financière et la totalité de celui de son adjoint.

3- Les frais de communication ne s'élevaient qu'à 10 000 € environ en 2006. Lors de cet exercice, les « dépenses directes » figurant au sein de cette ligne n'étaient constituées que de frais de réception, de frais de publicité dans deux magazines, d'achats de guides tels que le « Guide du pouvoir » ou le « Guide des états-majors ». A ces dépenses de communication « directes » avaient été ajoutés en fin d'année des transferts de charges, notamment des transferts de salaires en provenance des « frais de fonctionnement à affecter » : 2,54 % du temps de l'assistante de la responsable du service SOS enfants disparus - colloques – formation et 1,61 % du temps de la coordinatrice d'accueil. Cette ligne ne retracait donc pas la totalité des frais de communication engagés par la fondation.

A la suite de la première phase de l'enquête de la Cour, la fondation a modifié substantiellement le contenu de cette rubrique du compte d'emploi et y a notamment intégré les frais relatifs à la refonte de son site Internet.

Au total, la fondation s'était donc placée, avant l'enquête de la Cour, dans une logique de coûts quasi complets et non dans une logique de « compte d'emploi » au sens de l'arrêté du 30 juillet 1993. Ceci induisait un relatif divorce entre la comptabilité analytique construite par la fondation et la vocation même d'un compte d'emploi des ressources pour un organisme bénéficiant de la générosité publique.

La Cour avait indiqué à ce sujet, dans le rapport qu'elle a publié en 2007 sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique, ce qui suit :

« Les frais généraux qui profitent à tous les services (dépenses informatiques, fournitures de bureau, matériel de bureau, fluides, téléphone, frais de nettoyage, etc.) peuvent être imputés en totalité sur des codes analytiques de frais de fonctionnement ou bien faire l'objet de répartitions secondaires en fonction des surfaces utilisées ou des effectifs recensés dans chaque service. Dans ce dernier cas, les méthodes analytiques retenues ont pour effet de majorer le montant des missions sociales ».

Et la Cour citait à cet égard, à titre d'exemple de « pratique contestable », l'affectation ex-post des charges :

« Un des organismes examinés distingue les charges qui sont directement et immédiatement imputables à une action de celles qui ne sont pas directement affectables et qui font l'objet d'une répartition secondaire en fonction d'une clé de répartition fondée sur le temps passé par chaque salarié aux différentes actions. L'imputation des charges se fait à partir du critère de la finalité du travail ou de l'action et non de la nature de la charge. (...) En conséquence, deux charges strictement identiques pourront être imputées en fonction de la conception du décideur soit aux missions sociales, soit à une autre rubrique sans que l'on puisse être assuré de la cohérence des choix effectués ».

A la suite des observations de la Cour, la Fondation pour l'enfance a décidé de saisir l'opportunité de la nouvelle réglementation relative à la construction du compte d'emploi (applicable à compter de l'exercice 2009) pour modifier l'architecture analytique de ses comptes d'emploi. Elle a notamment prévu de revoir le mode d'imputation analytique de ses charges de personnel, dont les clés de répartition annuelles dépendront désormais des fonctions imparties à chacun des salariés, eu égard aux trois grandes rubriques des comptes d'emploi des ressources.

C - Les ratios d'emploi des ressources

Dans ses rapports financiers, la fondation présente les ratios suivants :

**Tableau 4 : Emploi des ressources de la fondation,
selon ses rapports financiers**

	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Missions sociales</i>	69,0 %	74,8 %	67,8 %	55,4 %	56,5 %
Frais d'appel à la générosité du public	6,8 %	8,8 %	13,5 %	11,4 %	10,7 %
Frais de recherche de mécénat et parrainage	5,5 %	1,0 %	1,3 %	2,3 %	1,7 %
Frais de communication	7,7 %	6,7 %	0,8 %	16,7 %	10,8 %
Frais de fonctionnement	11,0 %	8,7 %	16,6 %	14,2 %	20,3 %
<i>Total</i>	100 %				

Source : Rapports financiers de la fondation

La fondation, dans la présentation qu'elle fait de ces ratios, mentionne qu'ils sont calculés « hors engagements à réaliser sur ressources affectées ». Il conviendrait qu'elle mentionne que, ce faisant, elle fait aussi abstraction des excédents qu'elle a réalisés chaque année (sauf en 2008). Elle devrait aussi, conformément à ce qu'a suggéré la Cour dans son rapport précité de 2007, préciser qu'elle présente un indicateur de répartition des emplois.

Si en effet il s'agissait de présenter plus classiquement un indicateur d'utilisation dans l'année des ressources disponibles de l'année, les ratios seraient les suivants :

Tableau 5 :Utilisation des ressources de la fondation

	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Missions sociales</i>	37,1 %	46,0 %	39,8 %	34,3 %	42,3 %
Frais de recherche de fonds ⁹	25,1 %	26,7 %	36,5 %	37,2 %	34,4 %
Frais de communication	4,2 %	4,1 %	0,5 %	10,3 %	8,1 %
Frais de fonctionnement	5,9 %	5,4 %	9,7 %	9,4 %	15,2 %
Fonds non utilisés ¹⁰	27,7 %	17,9 %	13,5 %	13,5 %	-
Total	100 %				

Source : Comptes d'emploi des ressources et calculs de la Cour

Cette présentation, qui est plus proche de la réalité financière, illustre la place considérable que tiennent les frais de recherche de fonds dans l'ensemble des charges de la fondation et, corrélativement, la faible part qu'y tiennent les missions sociales, auxquelles la fondation a consacré largement moins de la moitié de ses ressources lors de chacun des exercices contrôlés par la Cour.

Ceci est lié au fait que la fondation ne collecte pas suffisamment de ressources : en conséquence le fonctionnement et la recherche de fonds obèrent l'essentiel de ses ressources, ce qui est porteur de risque de spirale descendante.

9) Comme indiqué précédemment, c'est à tort que la fondation n'a pas intégré dans le compte d'emploi de ses ressources les charges d'organisation des manifestations qu'elle organise. Dans le tableau ci-dessus, la Cour a donc réintégré aux frais de recherche de fonds (qui comprennent ce que la fondation intitule frais d'appel à la générosité du public et frais de recherche de mécénat et autres concours) les frais d'organisation de la « Nuit internationale de l'enfance » (qui constituent la quasi totalité des charges d'organisation des manifestations).

10) Ces fonds non utilisés sont composés des engagements à réaliser et des excédents.

III - Les ressources

Dans les comptes de la fondation, les produits issus de son activité occupent une place réduite (2,6 % en 2006, 7,4 % en 2008). Il en est de même pour les produits financiers (entre 1 et 3 % selon les années) et pour les subventions relatives au service « 116 000 Enfants disparus » (entre 6 et 7 %). La fondation tire l'essentiel de ses ressources de la générosité publique, qu'elle appelle parfois « produits des concours privés » (ils représentent chaque année plus de 80 % des produits). Ces produits se décomposent en trois catégories : les manifestations – au premier rang desquelles la « Nuit internationale de l'enfance », le mécénat et les autres concours privés, les dons et legs.

A - La « Nuit internationale de l'enfance »

La « Nuit internationale de l'enfance », réalisée chaque année au château de Versailles, permet à la fondation de vendre à des entreprises et à quelques particuliers des tables pour une soirée au cours de laquelle ont lieu un défilé de mode, une vente aux enchères de bijoux, une tombola, un dîner, un bal¹¹.

A cette occasion, la fondation propose à des entreprises ou des particuliers d'acheter des tables de dix ou douze couverts (pour un montant allant en 2007 et 2008 de 12 000 à 70 000 € par table, selon que le « partenaire » concerné souhaite être « partenaire officiel », « partenaire associé » ou « partenaire » simple). Le prix du couvert individuel est de 1 200 € au minimum¹².

11) La « Nuit internationale de l'enfance » de 2007 était ainsi présentée dans le document de proposition d'inscription : « La 15ème "Nuit internationale de l'enfance" vous accueille à l'occasion du 30ème anniversaire de la Fondation pour l'enfance. Une soirée magique "Rêves de Valses". Un bal en noir et blanc, allusion au "Black and White Ball" donné dans les années 60 au Plaza de New York... Jeux d'eau et de lumière, florilège de musique, défilé de modèles du soir signés des plus grands créateurs, haute gastronomie par des Chefs étoilés. Vous serez accueillis par Anne-Aymone Giscard d'Estaing, Présidente, qui sera entourée de Reines, d'Altesses Royales et des fidèles amis de la Fondation ».

12) Le prix de revient d'un couvert est de l'ordre de 560 €: la part de don dans le montant total versé est donc de 640 €

Les principales recettes de cette manifestation sont les suivantes :

- 1-** la recette des tables (768 000 € en 2007, 489 000 € en 2008) ;
- 2-** les dons ou le mécénat consentis par ceux qui réservent tables et couverts ou ceux qui, bien que ne venant pas à Versailles, versent une contribution à cette occasion (338 000 € en 2007, 280 000 € en 2008) ;
- 3-** la vente aux enchères d'un objet de prestige (il s'agit chaque année d'une parure Chaumet, achetée 20 000 € par la fondation et vendue au cours de la soirée pour un montant allant, selon les années, de 120 000 à 130 000 €) ;
- 4-** le produit d'une tombola (55 000 € en 2007 et 35 000 € en 2008).

Cette manifestation est ainsi, d'après les comptes annuels de la fondation, la principale de ses ressources :

Tableau 6 : Recettes de la « Nuit internationale de l'enfance » comparées au total des concours privés

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Recettes de la « Nuit »</i>	721 497	956 816	938 978	1 360 657	962 412
Total des concours privés	1 753 223	1 963 801	1 864 947	2 209 357	1 776 953

Source : comptes de résultat de la fondation

Cependant, eu égard au coût élevé de l'organisation de cette soirée, la fondation a décidé d'en réduire le format (400 places y ont été proposées en 2009 contre 800 en 2007), afin d'en limiter le coût et de pouvoir investir sur d'autres formes de collecte.

B - Les autres manifestations

La fondation organise chaque année différentes manifestations dans l'espoir d'en tirer des ressources. Le tableau ci-dessous retrace le bénéfice net de ces manifestations (autres que la Nuit internationale) de 2004 à 2008 – étant précisé que la fondation ne présentait dans ses comptes jusqu'en 2006 que le produit net de ces manifestations, ce qui est prohibé, mais qu'à partir de 2007, elle a fort heureusement enregistré dans ses comptes les produits bruts et les charges desdites manifestations :

Tableau 7 : Produit net des manifestations hors « Nuit internationale » (en €)

Opérations concernées	2004	2005	2006	2007	2008
Représentations théâtrales	-5 329	3 860			
Concert Elton John à l'Opéra Bastille		116 944			
Dîner de gala		25 979			50 000
Vente de petits objets par des entreprises		6 591	2 057	10 763	
Agenda hors « Nuit » (publicité)		0	- 11 939	4 000	

Source : Grands livres analytiques

Sur la dizaine de manifestations organisées en cinq ans, certaines ont été déficitaires. A l'inverse, celles qui ont procuré à la fondation le plus de ressources ont été le concert d'Elton John à l'Opéra Bastille et les dîners de gala, organisés dans des conditions fort différentes :

- La fondation a bénéficié d'une opération de mécénat dans le cas du concert d'Elton John : sans avoir eu à engager la moindre dépense, elle a perçu la part des bénéfices du concert qui revenait à l'artiste.
- La fondation a organisé en 2005, de concert avec la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France, un dîner de gala à la manufacture de Sèvres, accompagné d'une vente aux enchères de la reproduction miniature d'un service en porcelaine de Sèvres qui avait appartenu à la reine Marie-Antoinette. La soirée n'a pas été déficitaire mais les coûts d'organisation en ont été élevés :

Tableau 8 : Charges et produits du gala de Sèvres

(en €)	Charges	Produits
Location Manufacture de sèvres	8 000	
Traiteur	27 714	
Prestataire de services et frais associés	20 660	
Autres frais	20 245	
Transferts de salaires et de charges	35 062	
		35 750
Recettes du dîner		8 910
Autres dons reçus lors de la soirée		93 000
Mécénat d'entreprises		
<i>Total des charges et des produits</i>	<i>111 681</i>	<i>137 660</i>
<i>Solde net pour la fondation</i>		+ 25 979

Source : *Grand livre analytique et calculs de la Cour*

Si les recettes brutes de la manifestation ne sont pas négligeables, en revanche son « taux de retour » est faible : la recette nette revenant à la fondation n'atteint que 23 % des dépenses engagées. En effet, les recettes des tables du dîner sont à peine supérieures aux frais de traiteur et le coût de location de la manufacture est tout juste couvert par les dons collectés au cours de la soirée.

- Dans le dîner de gala de 2008, organisé à Athènes en collaboration avec une fondation grecque, la Fondation pour l'enfance a également bénéficié d'une opération de mécénat : sans avoir eu à engager la moindre dépense, elle a partagé les bénéfices avec sa partenaire grecque.

C - Le mécénat et les autres concours privés

C'est la deuxième source de produits pour la fondation : plus de 772 000 € ont été perçus à ce titre en 2006, 534 000 en 2008.

- Certains des dons d'entreprises que reçoit la fondation à la suite du déroulement de la « Nuit internationale de l'enfance », qui sont des retombées indirectes de cette manifestation, sont imputés en mécénat ;
- La fondation organise chaque année des campagnes de collecte à l'intention des entreprises ; elle a d'ailleurs créé en 2004 un « Cercle des entreprises » désireuses de soutenir la fondation. Le résultat de ces

actions est très modeste : quelques dizaines de milliers d'euros sont ainsi collectés chaque année. Le montant moyen des dons versés par les entreprises lors de la campagne de publipostage annuelle qu'organise la fondation, à partir d'un fichier d'environ 150 entreprises « fidèles », n'atteint pas 1 000 €: ces dons sont plutôt symboliques.

La fondation cherche désormais à obtenir une contribution plus importante des entreprises en ciblant mieux les actions qu'elle leur demande de soutenir : ainsi, elle a lancé en 2009 une campagne de collecte en vue du financement d'un important guide sur les droits de l'enfant (l'ouvrage devrait faire plus de 200 pages), à l'occasion du vingtième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

D - Les dons et legs

La fondation perçoit peu de dons des particuliers (hors manifestations) et de legs ; les legs sont certes par nature des ressources fluctuantes, mais la part des dons et legs dans l'ensemble des ressources de la fondation, après avoir eu tendance à s'effriter jusqu'en 2006, est nettement remontée depuis 2007 :

Tableau 9 : Dons (hors manifestations) et legs de 2004 à 2008

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Dons	254 876	162 744	114 974	118 340	182 757
Legs	104 867	92 021	21 934	289 635	355 827
Total	359 743	254 765	136 908	407 975	538 584
<i>Part dans l'ensemble des produits</i>	18 %	11 %	6 %	17 %	24 %

Source : comptes annuels de la fondation et calculs de la Cour

La forte croissance des legs depuis 2007 paraît liée à l'adoption d'une stratégie plus offensive de la fondation, dont les brochures ont été largement diffusées dans les études des notaires.

Les dons des particuliers sont sollicités notamment par des campagnes de publipostage et des campagnes d'appel téléphonique. La faiblesse récurrente du bilan de ces campagnes est attribuée par la fondation au fait que les actions qu'elle mène ne se situent pas sur le terrain, au contact direct des enfants et ne sauraient donc susciter des messages touchant la « corde sensible » des donateurs potentiels.

Chaque année, la fondation réalise quelques campagnes de collecte par publipostage auprès des particuliers. Depuis 2004, elle ne loue ni n'échange plus de fichier. Elle dispose d'un fichier restreint et fait des envois en général limités en nombre (quelques milliers de personnes). Lorsqu'en 2005 la fondation a fait un envoi plus large (près de 27 000 courriers, soit la totalité de son fichier), elle a d'ailleurs obtenu en retour moins de 500 dons. Les envois plus restreints (par exemple l'envoi aux « actifs des 60 derniers mois ») sont plus efficaces, comme le montrent par exemple les résultats des campagnes 2005 :

Tableau 10 : Dons du public - campagnes de 2005

(en €)	Janvier	Avril	Juillet	Octobre	Décembre
Nombre d'envois	26 859	2 890	3 041	3 197	2 848
Nombre de dons	478	149	186	225	203
Taux de retour	1,8 %	5,2 %	6,1 %	7 %	7,2 %
<i>Don moyen</i>	84 €	65 €	81 €	63 €	95 €

Source : Rapport d'activité 2005 de la fondation

Le faible résultat de ces appels aux dons des particuliers a entraîné la fondation à changer de stratégie. Elle a recruté, en 2007, une responsable des ressources et de la communication et a quadruplé le nombre de ses campagnes entre 2006 et 2008 : la collecte à l'issue de ces campagnes a, elle, presque doublé dans le même temps.

Les campagnes ainsi menées ont la plupart du temps un thème correspondant à une des actions menées par la fondation (attribution des soutiens financiers, réalisation d'un guide sur la parentalité, service « SOS Enfants disparus », etc.).

Chaque campagne fait l'objet dans les comptes d'une ligne analytique et est donc bien suivie comptablement ; mais, dès lors que la dépense correspondante n'est pas faite dans l'année de l'enregistrement comptable du produit, le produit n'en est plus affecté à l'objet de la campagne concernée. Une telle pratique est critiquable, puisqu'elle ne permet pas à la fondation de respecter le vœu exprimé par les donateurs au moment de leur don. La fondation a indiqué, en réponse à cette observation de la Cour, qu'elle remédierait à ce défaut.

Jusqu'en 2006, la fondation faisait appel à un intermédiaire, aussi bien pour solliciter les dons que pour gérer la procédure relative à la réception des dons et à l'émission des reçus fiscaux ; depuis 2007 elle réalise cette gestion en interne.

IV - L'emploi des ressources : les actions

Comme indiqué précédemment, le but de la fondation est de « *susciter, promouvoir, conseiller et aider les actions en faveur des enfants en danger et des familles en difficulté, contribuer à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment de l'article 19 de celle-ci* » ; et ses statuts précisent que « *Pour atteindre ces objectifs, la Fondation met en œuvre toutes mesures et actions d'information, de formation, d'éducation, de soutien en faveur des enfants en difficulté et de leurs familles* ».

A - L'information

1 - Le centre documentaire

Les statuts de la fondation lui fixent la mission de « *développer le centre de ressources spécialisé dans le domaine de la protection de l'enfance* ». La fondation dispose en effet d'un centre documentaire spécialisé ainsi présenté sur son site : « *Le centre de documentation de la Fondation pour l'enfance met un fonds documentaire sur la maltraitance et la protection de l'enfant, la Convention des droits de l'enfant, à la disposition des professionnels de l'enfance et de la famille, des chercheurs, des étudiants. Première base de données sur le sujet en France, elle comporte plus de 7 000 références, dont 4 200 articles, 1 300 ouvrages, 200 thèses ou mémoires, 400 rapports, études ou actes de colloques en consultation sur place* ».

Malgré sa richesse, le centre de documentation de la fondation n'a reçu que quelques dizaines de visites au cours des dernières années¹³. Cette désaffection du public, dans un contexte général touchant tous les centres de documentation, a notamment pour cause l'accessibilité de documents en nombre croissant sur Internet ou dans les grandes bibliothèques.

L'absence de mise en ligne de sa base de données peut également constituer un frein. En réponse à l'observation qu'avait faite la Cour sur ce point, la fondation a indiqué qu'elle prévoyait de permettre l'accès en ligne à cette base avant la fin de l'année 2009. Elle a en outre commencé

13) La responsable de la documentation répond cependant à un nombre croissant de demandes de bibliographies qui lui sont adressées par téléphone ou par courrier électronique

à diffuser largement des affiches de présentation du centre de documentation, afin d'accroître sa notoriété. Enfin, la refonte de son site Internet a permis à la fondation de mettre à la disposition des internautes des bibliographies signalétiques et thématiques.

Tableau 11 : La documentation dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Montants en emplois	45 352	45 171	38 226	46 084	44 824

Source : comptes d'emploi de la fondation

La modestie des montants qui figurent dans les emplois du compte d'emploi au titre de la documentation a deux causes : la fondation ne paie pas la plupart de ses acquisitions documentaires (elle reçoit de nombreux ouvrages en service de presse et elle reçoit gratuitement les films documentaires qui concourent pour le prix média) ; le salaire de la documentaliste (et les charges qui suivent tout salaire dans la comptabilité analytique de la fondation) ne figure dans cette rubrique du compte d'emploi que pour une part minoritaire¹⁴.

2 - Les publications

Une des missions fixée à la fondation par ses statuts est de « créer un réseau d'information par des publications ». Les difficultés financières traversées par la fondation au début des années 2000 ne lui ont pas permis d'être à même de développer pleinement cette mission à l'heure actuelle. Néanmoins, elle publie sur support papier les actes de chacun de ses colloques (trois par an à l'heure actuelle) : afin d'en limiter le coût, c'est en interne qu'elle réalise la transcription et l'impression de ses documents.

Elle publie aussi quelques ouvrages très spécifiques comme le « Guide de la parentalité » : il s'agit de la réédition – largement modifiée - d'un document conçu par la fondation dans les années quatre-vingt-dix. Ce petit fascicule est un outil de dialogue avec les parents en difficulté : il est donc destiné principalement aux services sociaux des conseils généraux, aux associations de protection de l'enfance, aux médecins et

14) En 2006, par exemple, le salaire de la documentaliste était imputé à 40 % en documentation, à 40 % en prix et soutiens financiers (c'est elle qui assure la pré-instruction des dossiers adressés à la fondation par ceux qui briguent un prix ou un soutien financier) et à 20 % en édition.

pédopsychiatres, etc... Les conseils généraux en commandent, la firme Sanofi – Aventis l'a fait également à destination du réseau de pédiatres qu'elle a constitué. L'ouvrage a été tiré à plus de 200 000 exemplaires au total.

En 2009, à l'occasion des vingt ans de la Convention internationale des droits de l'enfant, la fondation a également publié un ouvrage de plus de 200 pages sur les droits de l'enfant.

La fondation a publié jusqu'en 2007 une « Lettre de la Fondation pour l'enfance », parution en général trimestrielle de huit pages, diffusée par abonnement, envoyée gratuitement à quelques centaines d'associations et accessible sur Internet. Les thèmes abordés dans cette Lettre étaient liés, soit à l'actualité (« La parole de l'enfant victime » en 2005), soit aux colloques de la fondation (« L'enfant violent » en 2006).

Encore tirée à 2 000 exemplaires en 2005, la Lettre de la Fondation a disparu à la fin de 2007 au profit d'une publication conjointe avec le Journal de l'action sociale, lui-même émanation de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS). Cette nouvelle publication - le « Bulletin de la protection de l'enfance » - a environ un millier d'abonnés. La présentation du Bulletin sur le site du Journal de l'action sociale ne fait pas la moindre mention de la contribution de la Fondation pour l'enfance¹⁵.

En réponse à cette observation, la fondation a annoncé sa décision de ne pas renouveler, au début de 2010, le contrat qui la lie à l'ODAS et de créer sur son nouveau site Internet une revue trimestrielle, thématique et gratuite.

La fondation a également, au titre de ses actions d'information, développé un site Internet sur lequel on peut trouver quelques informations la concernant, ainsi que des ressources utiles telles que l'annuaire en ligne des associations françaises de protection de l'enfance (complété sous la seule responsabilité des associations elles-mêmes) ; la Cour avait fait le constat, lors de la première phase de son enquête, que le site avait besoin d'être modernisé. La fondation en est convenue et a une nouvelle version de ce site, plus claire et plus riche, a été lancée à l'automne 2009. Elle avait consacré plus de 84 000 € au cours des années 2007 et 2008 pour concevoir et lancer cette nouvelle version.

15) Au printemps 2009 un numéro spécial du Bulletin de la protection de l'enfance, entièrement consacré aux « Assises nationales de la protection de l'enfance », qui mentionnait avoir été « réalisé en étroite collaboration avec la Fondation pour l'enfance », a été publié et adressé aux 15 000 abonnés du Journal de l'action sociale.

Tableau 12 : Edition, information, site Internet dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Montants en emplois</i>					
Edition – missions d'information	84 885	118 407	122 969	107 311	126 015
« Guide de la parentalité »		20 018	12 516	43 212	55 851
Site Internet			10 637	11 307	72 859
<i>Montants en ressources</i>					
Documentation, édition, information	3 216	3 215	2 690	33 924	26 386

Source : comptes d'emploi de la fondation

3 - Les rencontres, colloques, séminaires

Parmi les buts de la fondation fixés par ses statuts, figurent ceux d'« organiser des échanges et des rencontres entre les associations et les partenaires institutionnels pour une meilleure connaissance mutuelle » et de « permettre à des associations françaises et étrangères de participer à des journées de réflexion, de colloques, des séminaires »

La fondation organise régulièrement des colloques, dont le succès est réel puisqu'ils rassemblent en général 200 à 300 personnes – parfois même davantage¹⁶. Les frais d'inscription, modérés, vont de 40 à 70 €. Le nombre de ces colloques, faible jusqu'en 2006 (un colloque biennal), a très nettement progressé depuis 2007 (deux ou trois colloques sont désormais organisés chaque année).

Les thèmes ainsi abordés ont été en 2008 (dernière année de la période contrôlée par la Cour) : « La fugue : de la fuite au retour », « Internet : un jeu d'enfant ? » et « La pédophilie au féminin ».

Quant à l'organisation d'échanges nationaux et internationaux, elle est presque inexistante : en 2006 par exemple, les échanges de ce type se sont limités à la participation de la fondation à divers groupes de travail sous l'égide de plusieurs ministères sur des sujets ayant trait à l'enfance

16) Le dernier colloque organisé par la fondation (« Convention internationale des droits de l'enfant, vingt ans de progrès et d'illusions... »), tenu en novembre 2009, a rassemblé 380 participants.

et à diverses rencontres, opérations ou manifestations organisées par d'autres institutions.

Dans le système de comptabilité analytique qui prévalait à la fondation en vue de construire le compte d'emploi des ressources jusqu'en 2008, l'activité d'organisation de colloques était déficitaire :

Tableau 13 : Colloques et échanges dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Colloques</i>					
Montants en emplois	30 241	11 521	46 573	88 163	104 597
Montants en ressources	8 497	0	21 790	58 814	43 484
<i>Echanges nationaux et internationaux</i>					
Montants en emplois	31 573	43 956	78 851	49 710	56 159

Source : comptes d'emploi de la fondation

En effet, l'essentiel des charges imputées en emplois dans le compte d'emploi sur les deux lignes « colloques » et « échanges » est constitué de transferts de salaires et de charges ; ceci explique par exemple pourquoi la ligne « colloques » comprend des charges même en 2005, année où aucun colloque n'a été organisé. Mais, dès lors que la fondation, pour la construction du compte d'emploi 2009, a décidé d'abandonner une logique de coûts complets, le bilan comptable de ses diverses missions sociales devrait être différent de ce qu'il a été jusqu'en 2008.

B - La formation

Parmi les missions figurant dans les statuts de la fondation, celle de « former les professionnels qui exercent leurs fonctions dans les services de protection maternelle infantile et d'aide sociale ou au sein d'organismes ou d'établissements privés » a été longtemps un des axes importants de la fondation, puis elle a connu au début des années 2000 des difficultés qui ont amené la fondation à licencier la responsable du service pour motif économique en novembre 2004. Corrélativement, les recettes de formation enregistrées dans les comptes ont sévèrement chuté :

Tableau 14 : La formation dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Montant en emplois	267 491	26 715	21 869	18 067	14 740
Montant en ressources	145 321	1 524	18 412	9 000	2 300

Source : *comptes d'emploi de la fondation*

La présidente de la fondation attribue les difficultés rencontrées à la réduction du temps de travail et aux craintes de dangers de dérives sectaires concernant certains formateurs ou formations. La fondation est aussi confrontée à un environnement où l'offre de formation est abondante, y compris dans les domaines traités par la fondation. La fondation considère cependant avoir une spécificité en matière de formation, caractérisée par le « regard original » qu'elle porte sur la protection de l'enfance.

En 2008, elle a proposé, en collaboration avec l'Institut de victimologie¹⁷, un « Programme de formation des professionnels de la protection de l'enfance », programme conçu en collaboration entre les deux institutions mais dont les intervenants étaient majoritairement issus de l'Institut de victimologie. Le trop faible nombre d'inscriptions enregistrées en 2008 a conduit les organisateurs à reporter ce programme en 2009 : ceci explique que les recettes de formation soient presque nulles en 2008.

Depuis lors, la fondation a réamorcé ses propres activités de formation : elle a organisé quatre sessions en 2009 et en propose trois pour le premier semestre 2010.

C - L'octroi de prix et de subventions

La fondation ne mène pas elle-même d'actions sur le terrain mais manifeste la volonté d'encourager les initiatives en ce sens. Elle a choisi pour ce faire une méthode classique, l'attribution de prix et bourses, ce qui se traduit dans ses statuts par la mission de « *soutenir les initiatives*

17) Cet institut, association créée en 1994, est spécialisé dans le traitement précoce et spécifique des victimes d'événements traumatisques (enfants et adultes). Il a créé en 1995 le « Centre du psychotrauma », unité de soins spécialisée dans le traitement médico-psychologique des victimes d'agressions, de maltraitance, de violences conjugales, de catastrophes, d'attentats, de prises d'otages et plus généralement de troubles post-traumatiques.

privées et actions innovantes par l'attribution de prix, l'octroi de subventions et de bourses d'études et l'encouragement à la recherche ».

La fondation attribue également des « prix média » à des émissions de télévision traitant de l'enfance en danger ou de la protection de l'enfance. Ces prix, sans dotation financière, sont décernés dans quatre catégories : documentaires pour la jeunesse, documentaires - sujets en France, documentaires - sujets à l'étranger, fictions. La plupart des prix ainsi attribués au fil des ans l'ont été à des œuvres issues de ou diffusées sur Arte, France 2, France 3, France 5. La sélection a été élargie aux chaînes francophones non françaises à partir de 2008.

Deux lignes du compte d'emploi des ressources (« Prix » et « Soutiens aux initiatives ») retracent l'activité de la fondation dans ce domaine. Au sein de ces deux lignes, la part des dépenses de missions sociales bénéficiant à des tiers récompensés (personnes ou organismes) est minoritaire :

Tableau 15 : Prix et soutiens financiers dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
1- Fonds bénéficiant à des tiers					
Prix attribués	0	3 000	0	4 500	0
Financements attribués	20 350	35 835	56 150	60 000	33 445
<i>Total des fonds bénéficiant à des tiers</i>	<i>20 350</i>	<i>38 835</i>	<i>56 150</i>	<i>64 500</i>	<i>33 445</i>
2- Total au titre de ces actions dans le CER					
Prix	48 431	67 527	71 270	61 820	50 841
Soutien aux initiatives	0	64 452	82 694	75 759	84 244
<i>Total Prix + Soutien dans le CER</i>	<i>48 431</i>	<i>131 979</i>	<i>153 964</i>	<i>137 579</i>	<i>135 085</i>
Part des fonds allant à des tiers dans le total	42 %	29 %	37 %	47 %	25 %

Source : comptes d'emploi de la fondation,, grands livres analytiques et calculs de la Cour

1 - Les soutiens financiers à des organismes

Un appel à projets est lancé chaque année par la fondation ; la thématique en est définie par une commission « *composée de professionnels de la protection de l'enfance* »¹⁸. Depuis 1988, soit en une vingtaine d'années, plus d'une centaine d'associations a bénéficié de ce soutien, tant en France qu'à l'étranger : entre six et dix sont sélectionnées chaque année.

La fondation attribue aussi des soutiens financiers hors du cadre des appels à projets à plusieurs organismes. Le montant des financements attribués hors procédure va croissant sur la période 2004-2008.

Les divers financements attribués se répartissent ainsi :

Tableau 16 : Financements attribués

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Soutien aux initiatives (appel à projets)	20 350	35 835	56 150	60 000	33 445
Autres financements (hors appel à projets)		- 19 354	41 668	19 921	43 572
Total des financements attribués	20 350	55 189	97 818	79 921	77 017

Source : comptes annuels et comptes d'emploi des ressources

Il convient de souligner que la baisse des financements attribués en 2008 n'est qu'apparente. La fondation, qui a tenu compte des observations faites par la Cour pendant la première phase de son enquête, a lancé en 2008 deux appels d'offres - au lieu d'un seul jusqu'alors - dotés au total de 160 000 €: elle a donc substantiellement augmenté l'enveloppe consacrée au « soutien aux initiatives ». Mais les délais de sélection des dossiers ont entraîné le report en 2009 d'une partie des sommes attribuées.

18) Parmi les thèmes des dernières années, figurent par exemple en 2007 « Aider l'enfant à construire ou reconstruire les liens avec le monde adulte » ; en 2006, « Mieux connaître et mieux soigner sans traitement pharmacologique le trouble des conduites et les troubles associés chez l'enfant de moins de douze ans » ; en 2005, « Prévention des violences entre enfants, relations garçons filles, relations interculturelles ».

Le total des fonds attribués à la suite des appels d'offres lancés par la fondation en 2008 est en réalité de 103 245 €, ce qui porterait la part des financements au sein des lignes correspondantes du compte d'emploi à 50 %, si le total avait été versé en 2008 : c'est la part la plus importante de ces cinq dernières années, ce qui témoigne de la volonté de la fondation d'utiliser plus efficacement les ressources dont elle dispose.

Parmi les financements attribués hors appel à projet, l'un d'entre eux mérite d'être mentionné, eu égard à son originalité : la fondation apporte chaque année un financement à un groupement d'intérêt public (GIP) dont elle fait partie, intitulé « Pour la santé contre la violence en Picardie ». Ce GIP a ainsi commencé à financer l'installation, dans chaque hôpital de la région, d'une « unité médico-judiciaire » permettant d'accueillir en milieu hospitalier des enfants victimes, qui peuvent ainsi être soignés et auditionnés dans un lieu unique. La fondation participe à hauteur de 15 000 € à l'équipement de chacune de ces unités.

La fondation a financé en 2008, grâce à des ressources de mécénat affectés pour ce faire, une évaluation a posteriori des projets qu'elle a soutenus au fil des années. Cette démarche peu fréquente au sein des organismes caritatifs doit être soulignée, car l'évaluation ainsi réalisée présente un double avantage : elle permet à la fondation d'avoir une vision rétrospective de ses choix ; elle permet aux associations soutenues par la fondation de bénéficier d'une démarche d'audit.

2 - Les prix scientifiques

La fondation allouait dans les années quatre-vingt-dix deux ou trois prix scientifiques chaque année. Elle n'en a décerné aucun en 1999 et 2000 ; depuis 2001 elle attribue deux prix tous les deux ans, en général à des travaux universitaires (thèses ou mémoires de DEA ou DESS) en sciences humaines ou en médecine.

Bien que les prix scientifiques ne soient décernés qu'une année sur deux, la ligne « Prix » du compte d'emploi contient chaque année des charges :

**Tableau 17 : Dépenses de la ligne « Prix » (de 2004 à 2006)
puis « Soirée de remise des prix » (depuis 2007)**

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Frais divers	17 309	18 691	26 383	19 839	19 243
Charges directes de personnel	3 666		1 390		0
Prix attribués	0	3 000	0		
Transferts de charges	8 651	13 459	8 222	9 513	5 817
Transferts de salaires	19 805	32 378	35 275	32 468	40 991
Total	49 431	67 528	71 270	61 820	66 051

Source : comptes d'emploi de la fondation et grands livres analytiques

En effet, la ligne « Prix » du compte d'emploi est utilisée principalement pour retracer les opérations de communication organisées autour de la remise de l'ensemble des prix décernés par la fondation et non spécifiquement le montant des prix scientifiques décernés.

Dès 2007, lors de la première phase du contrôle de la Cour, l'intitulé de la ligne a opportunément changé : elle s'intitule désormais plus justement « Soirée de remise des prix ». Désormais les prix attribués (4 500 € en 2007) ne figurent donc plus sur cette ligne analytique.

Cette soirée de remise des prix a été jusqu'en 2007 coûteuse - surtout au regard de la modicité des prix et soutiens financiers attribués - en raison des conditions dans lesquelles elle était organisée : en 2006 par exemple, la fondation avait loué le cinéma de l'Elysée Biarritz (7 600 €, payé la projection des films primés dans le cadre du prix média (presque 10 000 €) et organisé une réception (6 500 €) à l'issue de la projection. Depuis 2007, la fondation a modifié profondément les conditions d'organisation de cette cérémonie et cessé de louer un cinéma à cet effet. En 2009, il ne s'agit plus d'une soirée mais d'un après-midi au cours duquel se déroulent, non seulement la remise des prix, mais aussi des tables rondes thématiques de réflexion. Le montant total de la ligne n'a pas pour autant beaucoup évolué, en raison de la croissance des transferts de salaires enregistrés sur cette ligne.

Le montant total attribué, tant au titre des soutiens financiers à des organismes qu'à des travaux de recherche, est relativement faible ; le montant unitaire l'est également en général. La raison en est, selon la présidente de la fondation, qu'il n'est pas nécessaire d'attribuer des montants plus importants aux lauréats qui sont ainsi distingués : les prix

scientifiques sont une récompense symbolique et la faible dotation des appels à projets aurait l'avantage d'intéresser plutôt les petites associations actives de terrain.

D - Le service « 116 000 - Enfants disparus »

La Fondation pour l'enfance s'est intéressée à la problématique des disparitions de mineurs depuis la fin des années quatre-vingt-dix, époque où il n'existant en France que quelques rares associations de parents victimes de la disparition ou de l'enlèvement de leur enfant, telle « La Mouette ». Au niveau européen existait par ailleurs la « Fédération européenne pour enfants disparus et sexuellement exploités » regroupant des associations spécialisées dans la prise en charge des disparitions de personnes (par exemple Child Focus en Belgique ou le National Missing Persons Helpline au Royaume-Uni) et dont faisait partie la fondation.

Le service intitulé à l'origine « SOS Enfants disparus » (SOS-ED) a été créé au sein de la fondation, à la demande des pouvoirs publics, en vertu d'une convention-cadre signée en mai 2004 par les ministères chargés de la famille et de la justice, l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (l'Inavem) et la fondation. Cette convention, qui met à la charge de l'Etat l'essentiel des charges de fonctionnement du service, répartit les rôles opérationnels entre l'Inavem et la fondation de la manière suivante : la réception des appels téléphoniques est prise en charge par l'Inavem, l'accompagnement des parents dans leurs démarches est du ressort de la fondation.

L'Inavem a en effet développé depuis 2001 une activité de téléphonie sociale, recevant pour ce faire une subvention du ministère de la justice : c'est donc sa plateforme téléphonique qui a été choisie pour accueillir à partir d'octobre 2004 les appels du dispositif « SOS Enfants disparus », accessible par un numéro dit Azur : 0 810 012 014¹⁹.

19) Ce numéro est devenu depuis mai 2009 le 116 000, numéro identique dans toute l'Europe.

Le nombre de dossiers ouverts par le service SOS-ED de la fondation s'établit ainsi :

Tableau 18 : Dossiers SOS – ED ouverts de 2004 à 2008

Fugues	1 047
Enlèvements parentaux	958
Disparitions inquiétantes	262
Disparitions de jeunes majeurs	443
Nombre total de dossiers	2 710
<i>Autres demandes²⁰</i>	<i>1 083</i>

Source : Fondation pour l'enfance

Plus du tiers des dossiers ouverts concerne des cas de fugues, étant précisé que les fugues courtes ne donnent pas lieu à ouverture d'un dossier à la fondation (la majorité des fugues de mineurs dure moins de 24 heures).

Le dispositif a connu une montée en puissance : hors demandes d'information et de prévention, 15 dossiers ont été ouverts à la fin de 2004, 540 en 2005, autour de 750 par an depuis 2006. La fondation ouvre en moyenne environ trois dossiers par jour ouvrable depuis 2006.

Le rôle des deux juristes chargés des dossiers du service est d'orienter les parents d'enfants disparus vers les administrations compétentes et vers les associations susceptibles de leur apporter une aide, de jouer un rôle d'interface entre ces parents et les services de police ou de gendarmerie chargés de l'enquête sur la disparition concernée, d'offrir un soutien aux parents.

L'Inavem décrit ainsi l'articulation avec la fondation dans son rapport d'activité 2005 : « *SOS enfants disparus, opérationnel depuis octobre 2004, a pour but de venir en aide aux familles d'enfants disparus (enfants fugueurs, enlèvements parentaux, disparitions criminelles). La plateforme téléphonique de l'Inavem, porte d'entrée du dispositif, reçoit les appels des familles. Les écouteurs-experts ont pour mission d'assurer une écoute à la fois rassurante et cadrante afin d'effectuer une évaluation de la situation et un récapitulatif des démarches entreprises et à entreprendre. Puis, avec l'accord des familles, l'écouteant transmet ces*

20) Il s'agit de demandes de conseils de prévention, d'information, de témoignages, etc.

informations (sous forme de saisines exclusivement) aux chargés de dossiers de l'unité de suivi²¹, et peut également saisir parallèlement l'association d'aide aux victimes la plus proche des familles concernées. Les chargés de dossiers, juristes de formation, ont pour mission de soutenir et d'accompagner les familles dans leurs démarches jusqu'à la clôture du dossier. Les associations d'aide aux victimes du réseau Inavem apportent une aide psychologique, une information sur les droits et un soutien de proximité dans les démarches des familles. »

Comme le souligne ce rapport d'activité, « *Le dispositif SOS Enfants Disparus représente une activité marginale en volume, mais demande cependant beaucoup d'attention du fait notamment du nombre d'intervenants sur un même dossier* ». La fondation reste quant à elle persuadée que le service désormais intitulé « 116 000 – Enfants disparus » pourrait à terme devenir autonome - ce que sa taille ne justifie probablement pas - ou quitter la fondation dans le cadre d'une hypothétique rationalisation des dispositifs de téléphonie sociale. Dans l'immédiat, la fondation reçoit, pour assurer cette activité, des subventions à la fois françaises et européennes :

Tableau 19 : Subventions publiques de 2004 à 2008

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Ministère de la justice	13 058	58 900	56 900	60 000	55 000
Ministère de la famille	15 000	75 000	75 000	75 000	75 000
Europe		87 500	13 884		4 848
Sénat	15 000				
Total subventions	43 058	221 400	145 784	135 000	134 848

Source : comptes d'emploi de la fondation et grands livres analytiques

21) Ce sont les deux chargés de dossiers de la Fondation pour l'enfance.

Ces subventions ne couvrent pas la totalité des charges que la fondation impute dans sa comptabilité analytique à ce service :

Tableau 20 : Le service SOS – ED dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Montants en ressources</i>					
Subventions SOS-ED	43 058	221 400	145 784	135 000	134 848
Ressources affectées non utilisées				32 370	
<i>Montants en emplois</i>					
SOS – ED	128 693	203 952	273 056	268 229	181 387
Engagements à réaliser			32 370		
<i>Solde</i>	- 85 635	- 14 922	- 95 316	- 133 229	- 46 539

Source : comptes d'emploi de la fondation et grands livres analytiques

Le solde est négatif depuis la création du service, dont les charges sont essentiellement des charges de personnel : en 2006, par exemple, elles représentent 163 000 € les transferts correspondants de charges générales 53 000 €; le reste est constitué des frais du numéro Azur, de dépenses d'affiches et de maintenance du site SOS, de quelques frais de déplacement et de réception.

Les subventions européennes (programme « Daphné ») ont été obtenues dans le but de financer certains investissements nécessaires au service : l'application informatique qu'elle utilise, la création du site www.sosenfantsdisparus.fr (distinct de celui de la fondation) et la réalisation d'une campagne de communication par affiches et cartes plastifiées (les affiches étaient notamment destinées aux services locaux de police et de gendarmerie).

Les charges imputées en 2008 au service SOS se sont réduites, notamment du fait de la mise en place progressive du numéro européen 116 000 et de la substitution du service « 116 000 – Enfants disparus ».

La Fondation pour l'enfance réalise, depuis 2008, un rapport d'activité « SOS – Enfants disparus » particulièrement bien conçu, qu'elle envoie aux parlementaires et aux présidents de conseil général.

E - Les actions et l'appel à la générosité publique sur Internet

Sur le site Internet de la fondation, une rubrique intitulée « Aider la Fondation » présentait ainsi l'appel à la générosité publique en 2007 : « *Depuis 1977, la Fondation pour l'Enfance, reconnue d'utilité publique, agit concrètement contre les violences faites aux enfants par des actions et des programmes d'aides spécifiques destinés à ces enfants et à leurs familles. Pour poursuivre ses missions, la Fondation a besoin de votre confiance et de votre appui. En effet, en tant qu'organisation indépendante, la Fondation dépend des contributions des particuliers et des entreprises. (...) Aujourd'hui encore, nous faisons appel à votre générosité pour nous aider à apporter aux milliers d'enfants en danger les moyens d'échapper à la violence.* »

L'internaute pouvait, après avoir lu cet appel à dons, imprimer et envoyer à la fondation un « bulletin de générosité » ainsi rédigé : « *Je soutiens la Fondation pour l'Enfance – Pour l'aider à protéger les enfants et à défendre leurs droits – Je vous adresse un don de... .* ». L'expression utilisée par la fondation - soutenir la fondation « *pour l'aider à protéger les enfants* » - faisait indubitablement songer à des actions menées directement auprès des enfants, ce que ne fait pas la fondation.

La même inexactitude s'observait dans les messages à destination des entreprises. Le bulletin de don proposé était ainsi libellé : « *Non la violence à enfant n'est pas un fatalité ! Je soutiens la Fondation pour l'Enfance - Pour rendre l'espoir aux enfants maltraités, je soutiens la Fondation pour l'Enfance – Je vous adresse un don de* ». Il est pourtant difficile d'établir un lien direct entre les actions de la fondation et l'objectif annoncé de « *rendre l'espoir aux enfants maltraités* ».

Ces diverses présentations n'étaient pas conformes à la réalité des actions de la Fondation. La Cour a donc observé avec satisfaction que, à la suite des observations qu'elle avait faites lors de la première phase de son enquête, les termes de l'appel à la générosité publique figurant sur le site de la fondation ont été substantiellement modifiés : « *Donner à la Fondation pour l'Enfance, c'est agir en faveur de l'enfance en danger et notamment : avec les professionnels pour une meilleure prise en charge des enfants victimes ; auprès des associations spécialisées ; aux côtés des familles dont l'enfant a disparu* ». En outre, la fondation propose aux donateurs potentiels – particuliers ou entreprises -, soit de faire un don sans affectation, soit de financer un de ses projets : dans ce dernier cas, les internautes peuvent prendre connaissance, en quelques lignes, de la

finalité du projet et des fonds que la fondation souhaite recueillir pour le mener à bien. C'est une manière intéressante d'impliquer les donateurs dans les activités de la fondation.

V - L'emploi des ressources : les autres rubriques

A - Les frais de fonctionnement

Comme indiqué dans la partie du présent rapport relative au compte d'emploi des ressources, les frais de fonctionnement sont, dans le mode de comptabilisation analytique de la fondation, résiduels, puisqu'ils ne comprennent que des frais que la fondation considère comme non affectables en missions sociales ou en frais de collecte.

Tableau 21 : Les frais de fonctionnement dans le compte d'emploi

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Montant	116 156	118 206	208 138	223 386	348 038
Part dans le total des emplois (hors excédents)	11,0 %	8,7 %	16,6 %	14,2 %	20,3 %
Part dans le total du compte de résultat	5,7 %	4,9 %	9,7 %	10,0 %	14,3 %

Source : comptes de résultat et comptes d'emploi

Les années 2006 à 2008 sont des années de forte croissance des frais de fonctionnement. L'augmentation constatée en 2006 provient notamment d'honoraires de consultations juridiques sur divers sujets. Celle constatée en 2008 a notamment pour origine une modification des règles d'imputation des charges de personnel dans les diverses rubriques du compte d'emploi.

En 2007, la fondation a imputé en frais de fonctionnement les dépenses d'organisation d'une manifestation organisée en décembre afin de fêter ses trente ans. S'il est louable d'avoir imputé ces dépenses en frais de fonctionnement, en revanche le coût élevé de cette manifestation (plus de 180 000 €) est discutable, compte tenu de la fragilité financière de la fondation – qui a d'ailleurs enregistré un déficit de montant comparable (144 000 €) dès l'année suivante.

1 - Le « train de vie » de l'association

Si l'on exclut les manifestations destinées à l'extérieur (« Nuit internationale », soirée de remise des prix, trentième anniversaire, etc.), la fondation a, dans son fonctionnement interne, un train de vie modeste : elle possède un seul bien immobilier (son siège), n'a pas de véhicule, avance peu de frais pour ses administrateurs ; les dépenses de téléphones portables (attribués respectivement au directeur, à la directrice administrative et financière, à la directrice de la communication) sont raisonnables.

2 - Le personnel

Le tableau qui suit synthétise les principales caractéristiques du personnel permanent de la fondation de 2004 à 2006 :

Tableau 22 : Personnel de la fondation de 2004 à 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de salariés à temps plein	7	9	10	10	11
Nombre de salariés à temps partiel	4	4	4	4	4
Equivalent temps plein travaillé	9,1	11	12,4	12,4	13

Source : Comptes et DADS de la fondation

Le nombre de salariés s'est réduit en 2009, deux membres du personnel étant partis sans que la fondation ait l'intention de les remplacer.

Le salaire brut moyen des personnels permanents, en décembre 2008, s'élevait à 3 330 € pour un plein temps (treizième mois inclus)²². Un tel montant n'est pas négligeable puisque les qualifications recouvrent un éventail large, du directeur à la femme de ménage. Pour l'équivalent d'un plein temps travaillé, les salaires mensuels bruts s'étagent d'environ 1 900 € à 5 800 €

22) Ce salaire mensuel brut moyen a baissé en 2009, en raison de la réduction du nombre de salariés de la fondation : il s'établissait au printemps 2009 à quelque 3 100 €

Le salaire brut mensuel du directeur est passé de 3 850 € (à sa nomination au poste de directeur en 2004) à 5 800 € en décembre 2008 ; il est demeuré identique en 2009. Ce salaire se situe à un niveau élevé au sein des organismes caritatifs, en dépit de la taille et du budget modestes de la fondation²³.

Depuis 2006, il est devenu obligatoire pour les organismes tels que la fondation de mentionner, dans le rapport financier de la fondation et le rapport général du commissaire aux comptes, les plus hautes rémunérations versées ; la fondation a adopté à ce sujet une présentation qui a varié au fil des ans. En 2006, la mention était la suivante : « *La rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants de la Fondation pour l'enfance s'élève pour l'exercice 2006 à 75 358 € brut* » : il s'agissait en réalité de la rémunération la plus élevée, mais la fondation avait estimé qu'il convenait de compter dans les « trois plus hauts cadres dirigeants » les membres du conseil d'administration. Depuis 2007, la fondation se contente d'indiquer : « *Les trois plus hauts cadres dirigeants de la Fondation pour l'enfance sont bénévoles et ne perçoivent pas de rémunération* ». La Cour considère que, ce faisant, la fondation ne respecte pas l'esprit du texte législatif²⁴ qui impose de faire connaître le montant de chacune des trois plus hautes rémunérations versées par les organismes, dès lors qu'ils reçoivent des financements publics.

23) A titre de comparaison, le salarié le mieux payé de l'association Médecins sans frontières (MSF) s'est vu verser en 2007 un salaire brut mensuel de 6 150 € sur 13 mois ; or en 2007, le budget de MSF était de 152 M€ et le nombre de ses salariés était supérieur à 5 000.

Ces informations sont publiques et disponibles sur le site Internet de Médecins sans frontières.

24) Il s'agit de l'article 20 de la loi 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, qui dispose que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et recevant une ou plusieurs subventions de l'Etat ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* ». L'objectif du législateur, selon l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire à l'origine de cette disposition, était de renforcer « la transparence de la gestion des fonds publics ».

B - Les frais de communication

Comme indiqué dans le chapitre du présent rapport relatif au compte d'emploi des ressources, la ligne « Frais de communication » du compte d'emploi a été, jusqu'en 2006 et tout particulièrement cette année-là, constituée de dépenses résiduelles :

Tableau 23 : Frais de communication de 2004 à 2008

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Frais de communication	81 311	90 807	10 015	263 900	184 971

Source : comptes d'emploi

En 2004 et 2005, les transferts de salaires et de charges dites indirectes étaient un peu plus importants qu'ils ne l'ont été en 2006 (52 000 € en 2004 et 15 000 € en 2005 contre 2 000 € en 2006) et une agence de voyages et d'événementiel (l'agence Lafayette Travel – cf. *infra*) a perçu des honoraires imputés en frais de communication : 15 000 € en 2004 et 46 000 € en 2005. Il n'apparaît pas que le versement de ces honoraires ait eu pour effet d'accroître sensiblement la notoriété de la fondation entre 2004 et 2006.

A partir de 2007, la fondation a tenu compte des observations que lui avait transmises la Cour à l'issue de la première phase de son enquête et a donc inclus davantage de charges dans la rubrique « communication », notamment des frais de personnel ainsi que les frais qu'elle a engagés pour moderniser son site Internet.

C - Les frais de collecte

1 - L'efficacité de la collecte

D'après les données du compte d'emploi des ressources de la fondation, le taux de retour sur collecte (c'est-à-dire le nombre d'euros que permet de collecter un euro dépensé à cette fin) pour les dons et legs est le suivant :

Tableau 24 : Efficacité de la collecte des dons et legs

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Frais d'appel aux dons du public	47 232	91 935	129 124	140 786	85 200
Dons	254 488	112 342	127 461	118 340	182 757
Taux de retour pour les dons	5,39	1,22	0,99	0,84	2,14
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Frais de collecte des legs	20 253	26 547	39 382	38 932	98 016
Legs	104 553	96 625	21 934	289 635	355 827
Taux de retour pour les legs	5,16	3,64	0,56	7,43	3,63
Taux de retour pour dons + legs	5,32	1,76	0,89	2,27	2,93

Source : comptes d'emploi des ressources et calculs de la Cour

Le taux de retour pour les dons et legs, qui avait fortement baissé de 2004 à 2006, jusqu'à devenir inférieur à 1 en 2006 (ceci signifiant que la collecte rapportait moins qu'elle coûtait), s'est nettement redressé à partir de 2007 : le recrutement par la fondation d'une responsable des ressources et de la communication en 2007 semble avoir eu un effet immédiat.

Tel n'est pas le cas pour ce qui concerne le mécénat et les autres concours privés :

Tableau 25 : Efficacité de la collecte de mécénat

(en €)	2004	2005	2006	2007	2008
Frais de recherche de mécénat (dans le compte d'emploi)	61 721	14 102	15 622	35 998	29 609
Frais d'organisation de la « Nuit »	361 800	454 675	595 489	731 428	574 440
<i>Total des frais</i>	<i>423 521</i>	<i>468 777</i>	<i>611 111</i>	<i>767 426</i>	<i>604 049</i>
Recettes de la « Nuit »	723 757	989 344	1 080 378	1 360 657	962 412
Mécénat et autres concours figurant au compte d'emploi	592 150	480 710	652 576	425 963	274 420
<i>Total des recettes</i>	<i>1 315 907</i>	<i>1 470 054</i>	<i>1 732 954</i>	<i>1 786 620</i>	<i>1 236 832</i>
Taux de retour	3,10	3,13	2,83	2,32	2,04

Source : comptes d'emploi, comptes de résultat et calculs de la Cour

Le taux de retour sur collecte pour le mécénat et les autres concours privés (en y intégrant les charges et produits relatifs à l'organisation de la « Nuit internationale ») n'est pas très élevé : un euro dépensé par la fondation a permis au cours des années contrôlées par la Cour d'en collecter entre deux et trois, avec une nette tendance à la baisse entre 2004 et 2008.

Comme l'illustre le tableau suivant, les frais de collecte n'ont cessé de s'alourdir pendant la période 2004-2007, à tel point que, si la collecte brute a augmenté, la collecte nette a, elle, sensiblement diminué. Ceci est notamment lié aux conditions d'organisation de la « Nuit internationale » :

Tableau 26 : Evolution de la collecte entre 2004 et 2008

(en €)	2004	2008	<u>Evolution 2004-2008</u>
Produits de l'appel à la générosité	359 041	538 584	+ 50 %
Frais d'appel à la générosité du public	67 485	183 216	+ 171 %
<i>Collecte nette générosité</i>	<i>291 556</i>	<i>355 368</i>	<i>+ 22 %</i>
Mécénat et autres concours privés + « Nuit »	1 315 907	1 236 832	- 6 %
Total des frais de recherche de mécénat et autres	423 521	604 049	+ 43 %
<i>Collecte nette mécénat + « Nuit »</i>	<i>892 386</i>	<i>632 783</i>	<i>- 29 %</i>
Collecte brute	1 674 948	1 775 416	+ 6 %
Total des frais de collecte	491 006	787 265	+ 60 %
Collecte nette totale	1 183 942	988 151	- 17 %

Source : comptes annuels, comptes d'emploi et calculs de la Cour

L'alourdissement notable des frais de collecte sur la période est notamment dû à la rémunération versée par la fondation au prestataire auquel elle a confié l'organisation de l'« Nuit internationale ».

2 - Le recours à la société Lafayette Travel

La «« Nuit internationale de l'enfance »» à Versailles a été créée en 1992 sur la suggestion de M. X., alors salarié d'une entreprise de communication publicitaire et devenu salarié de la fondation au milieu des années quatre-vingt-dix. En 2004, M. X. a démissionné de son emploi à la fondation pour rejoindre une agence de voyages et d'événementiel, l'entreprise Lafayette Travel.

Au moment de cette démission, qui semble avoir eu pour origine la nomination d'un nouveau directeur à la tête de la fondation au tout début de l'année 2004, la fondation a découvert que M. X. avait dès 2001 déposé à l'INPI (Institut national de la propriété industrielle), en son nom propre, la marque « Nuit internationale de l'enfance ». Après une négociation difficile (l'affaire a coûté à la fondation plus de 10 000 €, M. X. a cédé à la fondation pour un euro la marque qu'il avait indûment déposée.

Malgré cela, la fondation a alors contracté pour une durée indéterminée avec la société Lafayette Travel, dont M. X. était entre temps devenu le salarié, et a chargé cette société d'assurer l'organisation de la « Nuit internationale » à partir de l'automne 2004.

Les conditions du contrat étaient les suivantes : la rémunération de la société était fixée à un minimum de 65 000 € TTC si le « résultat de référence »²⁵ dégagé par la manifestation était inférieur à 325 000 €; cette rémunération augmentait avec le résultat de référence, jusqu'à un montant maximum possible de 105 000 € si le résultat dépassait 450 000 € TTC. La progression de la rémunération de la société était donc bien plus que proportionnelle au résultat : entre le plancher et le plafond de rémunération, la différence de résultat pour la manifestation est de 40 % alors que celle de la rémunération était de 60 %.

Malgré cette échelle de rémunération favorable, et bien que le contrat ait été signé en 2004 pour une durée indéterminée, la fondation a accepté dès 2006 de répondre à la demande de la société en signant un avenant pourtant désavantageux pour elle.

Aux termes de cet avenant, si le « résultat de référence » dégagé par la manifestation était inférieur à 400 000 €(soit + 23 % par rapport aux conditions précédentes) la rémunération de la société était désormais fixée à un minimum de 90 000 € TTC (+ 38 %); cette rémunération augmentait avec le résultat de référence et si ce résultat dépassait 600 000 € TTC (+ 33 %), la rémunération de la société s'élevait alors à 250 000 €(+ 138 %). La progression de la rémunération de la société était donc bien plus que proportionnelle à celle du résultat.

De plus, aux termes du contrat qui lie la fondation et la société Lafayette Travel, la rémunération de la société n'incluait pas les frais de M. X. (déplacements, déjeuners, etc.) qui s'élevaient chaque année à plusieurs milliers d'euros et que la fondation payait donc en sus.

Au total, l'évolution des recettes et dépenses de la « Nuit » a été la suivante : entre 2004 et 2008, alors que les recettes brutes ont progressé de 33 %, les dépenses totales ont augmenté de 59 % et les « recettes nettes » enregistrées au compte d'emploi de la fondation n'ont donc progressé que de 22 %.

25) Le « résultat de référence » est calculé comme suit :

Résultat de référence = Recettes brutes – Dépenses exposées directement par la fondation pour la « Nuit (à l'exception des frais de personnel, des charges indirectes imputées à la « Nuit » dans le compte d'emploi et des honoraires versés à la société)

Le « résultat de référence » est donc sensiblement plus élevé que le résultat net, ce qui est favorable à la rémunération de la société.

L'impact de la modification intervenue en 2006 du contrat qui lie la fondation et la société Lafayette Travel apparaît nettement par la comparaison des deux années 2005 et 2006 :

Tableau 27 : Recettes et dépenses de la « Nuit »

(en €)	2005	2006	<u>Evolution 2005-2006</u>
Recettes brutes	991 344	1 080 378	+ 9 %
Dépenses totales imputées à la manifestation	456 675	595 489	+ 30 %
« Recettes nettes »	534 669	484 889	- 9 %
Honoraires de la société	125 000	181 750	+ 45 %
« Résultat de référence » selon le contrat	706 658	723 076	+ 2 %

Source : comptes annuels, comptes d'emploi et calculs de la Cour

L'augmentation consentie des honoraires en 2006 a été particulièrement défavorable à la fondation qui, bien qu'ayant vu les recettes brutes de la « Nuit internationale » augmenter raisonnablement, a cependant vu ses recettes nettes baisser, du fait même de l'augmentation des honoraires.

La Cour avait de surcroît noté, à l'issue de la première phase de son enquête, que la fondation ne semblait pas avoir pris la précaution de vérifier la solidité financière de son prestataire avant de contracter avec lui : la société Lafayette Travel, en situation de fonds propres négatifs depuis 2002, avait connu à diverses reprises des résultats négatifs, notamment en 2004 et 2006, et avait fait l'objet en mars 2004 d'une procédure d'alerte.

La même remarque a pu être faite pour l'année 2007. En effet, la société Lafayette Travel a proposé en 2007 à la fondation de résilier le contrat, pour substituer à Lafayette Travel la société Katana, domiciliée à la même adresse et ayant le même gérant. A la signature du nouveau contrat, la société Katana, qui n'avait aucun salarié, avait un chiffre d'affaires égal à 0 depuis 2005, une trésorerie égale à 0, et des fonds propres négatifs.

Or une association ou fondation est susceptible de voir son caractère non lucratif remis en cause dès lors qu'elle verse à des prestataires une rémunération proportionnelle au résultat de l'intervention desdits prestataires : cette situation est en effet visée par les dispositions

des instructions du ministère chargé des finances relatives à la situation des associations et fondations, notamment l'instruction du 18 décembre 2006 en ses points n° 53 et 54²⁶.

La Cour avait donc indiqué à la fondation, à l'issue de la première phase de son enquête, qu'elle jugeait hautement souhaitable que la fondation réalisât un appel d'offres pour l'organisation de la « Nuit internationale ».

Faisant suite aux observations de la Cour, la fondation a résilié en décembre 2008 le contrat qui la liait à la société Katana et lancé un appel d'offres relatif à l'organisation de la « Nuit » 2010²⁷. Elle a prévu de mettre en concurrence quatre prestataires pour la commercialisation des tables du gala et l'organisation du spectacle, et d'embaucher un régisseur en contrat à durée déterminée pour assurer la logistique de l'opération.

26) « 53. Un organisme, qui procède à des distributions de ses ressources, directes ou indirectes, revêt un caractère lucratif.

Cette disposition vise les rémunérations (...), les distributions directes des résultats et tous les avantages injustifiés, de quelque nature qu'ils soient (prise en charge de dépenses personnelles, rémunérations exagérées ou injustifiées, service de rémunérations de comptes courants, prélèvements en nature, prêts à des taux préférentiels, etc.) et quel que soit le bénéficiaire (fondateurs, membres, salariés, fournisseurs...). (...)

54. Par ailleurs, le fait de prévoir un complément de rémunération déterminé en fonction d'un résultat physique (nombre de contrats conclus ou d'articles vendus), une modulation déterminée en fonction du chiffre d'affaires de l'organisme ou d'un solde comptable, est de nature à affecter le caractère désintéressé de la gestion de l'organisme et constitue l'indice d'une démarche lucrative.

En revanche, un intérêsement lié à l'amélioration du service non lucratif rendu par l'organisme ne caractérise pas une gestion intéressée. »

27) En 2009, année de transition, la fondation a modifié les termes du contrat qui la liait à Katana et lui a versé des honoraires qui ne dépendaient pas des recettes de la soirée.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA FONDATION POUR L'ENFANCE

J'ai lu avec la plus grande attention le rapport final que vous avez bien voulu me faire parvenir ; celui-ci faisant suite aux 2 phases du contrôle effectué par la Cour et portant sur les exercices 2004 à 2008. Je me félicite de la publication de ce document dont le caractère désormais public est de nature à couper court à toutes les rumeurs diffamatoires dont la Fondation pour l'Enfance a été la victime. J'ai toujours abordé cet exercice avec sérénité et j'avais donné instruction à toute l'équipe de la Fondation pour l'Enfance de faire toute les diligences pour que ce contrôle puisse se réaliser dans la plus grande transparence. Je suis d'ailleurs satisfaite de lire que ce fut le cas. J'ai pris bonne note de l'ensemble des observations faite par la Cour et que vous avez bien voulu me transmettre à l'occasion de la remise des différents relevés d'observations.

Comme nous nous y étions engagés le Trésorier, le Directeur et moi-même, lors de l'audition devant la cinquième chambre du 22 octobre 2008, nous avons, à compter de ce moment tout mis en œuvre pour satisfaire à l'ensemble de ces observations. La poursuite du contrôle sur deux exercices a d'ailleurs permis à la Cour de constater les efforts déployés par la Fondation et ceci transparaît au fil du rapport. L'essentiel des difficultés rencontrées par la Fondation tient à la modicité de sa dotation la rendant ainsi extrêmement vulnérable aux fluctuations des résultats de la collecte. Malgré cette fragilité structurelle, la Fondation a su non seulement se maintenir, mais au-delà, occuper une place qui lui est reconnue au sein du monde de la protection de l'enfance en danger, tant par les pouvoirs publics que par le reste du secteur associatif.

J'ai considéré, à travers ce contrôle, l'opportunité de bénéficier d'un audit réalisé sous le regard critique et neutre d'un grand corps de l'Etat. Ce fut également l'occasion d'une réflexion introspective sur la nature même de la Fondation pour l'Enfance, de ses missions et de son positionnement, travail souvent incompatible avec la gestion du quotidien mais qui devient indispensable dans le cadre de cet exercice et qui s'impose certainement après 3 décennies d'existence. Le délai entre la remise du 1^{er} relevé d'observations et la publication du présent rapport final (pas tout à fait 2 ans) a largement permis à la Fondation de modifier en profondeur l'essentiel des points susceptibles d'améliorations : augmenter la part consacrée aux missions sociales, diminuer les frais de la Nuit Internationale de l'Enfance qui reste un vecteur majeur de collecte, modifier la présentation du CER, affecter différemment les charges etc. Nous nous sommes attelés à cette tâche

avec détermination espérant avoir ainsi rendu sans objet désormais la plupart des observations formulées sur les exercices concernés. Pour les autres qui demandent davantage de temps, je pense notamment aux ajustements statutaires soyez assurés qu'elles restent d'actualité, mais je souhaite que ce travail soit fait en cohérence avec les missions et préoccupations actuelles de la Fondation et les besoins identifiés pour venir efficacement en soutien des politiques menées en faveur de l'enfance en danger.

Je reste à ce jour persuadée du bien fondé du choix qui m'a amené voici 33 ans à créer cette Fondation et ma motivation à faire que la générosité des plus grands se transforme en actions de recherches, de formation, de soutiens au bénéfice des plus petits reste intacte. C'est cette alchimie qui permet à la Fondation de perdurer et surtout lui permet de porter avec conviction la cause quelle défend.

**Liste des observations définitives de la Cour des comptes
portant sur les comptes d'emploi des organismes
faisant appel à la générosité publique**

- La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)
- La Société protectrice des animaux (septembre 2009)
- L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)
- La Fondation d'Auteuil « les orphelins apprentis d'Auteuil » (mars 2009)
- Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)
- La Ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- La Fondation Aide à Toute détresse - ATD Quart Monde (mars 2007)
- L'Association Le Secours Catholique (mars 2007)
- L'Association France Alzheimer (juin 2006)
- La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (juin 2006)
- L'Association pour le recherche contre le cancer (février 2005)
- Le Comité français pour l'UNICEF (juillet 2004)
- L'Association française contre les myopathies (AFM) (juillet 2004)
- L'Association Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur (octobre 2003)
- La Société protectrice des animaux (décembre 2002)
- La Fondation de France (juillet 2002)
- Médecins du Monde (juillet 2001)
- Sidaction (décembre 2000)
- La ligue nationale contre le cancer (octobre 1999)
- Médecins sans frontières (novembre 1998)
- L'Association française sur les myopathies (AFM) (mars 1996)
- L'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) (mars 1996)