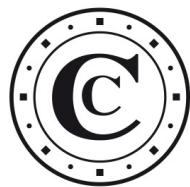


Cour des comptes



# FONDATION ACTION ENFANCE

Exercices 2012 à 2016

Organisme bénéficiant de dons

Novembre 2018



# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>AVERTISSEMENT .....</b>	<b>7</b>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>9</b>
<b>AVIS ÉMIS EN APPLICATION DES ARTICLES L. 111-9 ET R. 143-11 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES .....</b>	<b>11</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I LA FONDATION ACTION ENFANCE .....</b>	<b>17</b>
<b>I - UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE POUR ACCUEILLIR OU ACCOMPAGNER LES ENFANTS ET LES JEUNES PRIVÉS DE SOUTIEN FAMILIAL .....</b>	<b>17</b>
A - Des orphelins de guerre à l'aide sociale à l'enfance .....	17
B - Un statut spécifique .....	18
C - Un projet de fondation développé autour de l'accueil, au sein de villages d'enfants, de fratries et de jeunes en placement long .....	19
<b>II - UNE GOUVERNANCE À CONSOLIDER.....</b>	<b>20</b>
A - La gouvernance statutaire : une cohérence des textes et une conformité des pratiques à renforcer .....	20
B - Le comité exécutif : un recrutement et une organisation à améliorer.....	24
C - La gestion des ressources humaines : des règles à formaliser pour le siège et une nouvelle organisation à stabiliser dans les établissements.....	25
<b>III - MALGRÉ CERTAINES INITIATIVES POSITIVES, UNE MAÎTRISE DES RISQUES ET DES PROCÉDURES À PARFAIRE .....</b>	<b>30</b>
A - Des contrôles effectifs et réguliers au-delà des seules obligations légales .....	30
B - Une inégale maîtrise des risques et des progrès qui tardent à se concrétiser.....	32
<b>IV - UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE.....</b>	<b>35</b>
A - Un niveau de réserves élevé et en progression malgré d'importants investissements en fonds propres .....	35
B - Un résultat qui s'est rétabli après deux années de déficit.....	38
<b>CHAPITRE II L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE .....</b>	<b>41</b>
<b>I - UN RENDEMENT NET EN BAISSE .....</b>	<b>41</b>
<b>II - UNE STRATÉGIE DE COLLECTE QUI RESTE À REDÉFINIR .....</b>	<b>42</b>
A - Une formalisation encore insuffisante au niveau des instances de gouvernance .....	42
B - Des hésitations concernant les campagnes de notoriété .....	43
C - Une stratégie de collecte en quête de renouvellement.....	44
<b>III - UNE RECHERCHE DE FONDS EXTERNALISÉE ET COÛTEUSE .....</b>	<b>50</b>
A - Un recours quasi-exclusif à des prestataires extérieurs .....	50
B - Une collecte de plus en plus coûteuse .....	50
<b>IV - LE TRAITEMENT DES DONS ET LEGS.....</b>	<b>53</b>
A - Une procédure de gestion des dons de plus en plus formalisée et des risques en voie d'être maîtrisés .....	53
B - Une gestion et une réalisation des legs bien maîtrisées .....	55
C - Des frais de traitement résiduels et différenciés.....	56
<b>V - DES OBLIGATIONS LÉGALES RESPECTÉES POUR L'ESSENTIEL, MALGRÉ DES IMPRÉCISIONS OU DES INCOHÉRENCES À CORRIGER .....</b>	<b>56</b>
A - Des déclarations d'appel à dons et des messages globalement conformes .....	57

B - Une communication financière conforme, à l'exception du traitement des immobilisations.....	64
<b>CHAPITRE III L'EMPLOI DES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE .....</b>	<b>67</b>
<b>I - DES MISSIONS SOCIALES MAJORITAIRES MAIS HÉTÉROGÈNES.....</b>	<b>68</b>
A - Les frais de fonctionnement des établissements : un financement très partiel par la générosité du public .....	68
B - Le « <i>service de suite</i> » : une ambition pour l'accompagnement des jeunes majeurs qui reste à concrétiser .....	70
C - La Châtellenie : des dépenses élevées pour des activités limitées .....	71
D - Les actions à l'étranger : des emplois difficilement contrôlables .....	73
<b>II - DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT HORS ÉTABLISSEMENTS EN HAUSSE SENSIBLE .....</b>	<b>75</b>
<b>III - LES IMMOBILISATIONS NOUVELLES : UN AUTOFINANCEMENT PERMIS PAR LES FONDS ISSUS DE L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC .....</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>79</b>
<b>RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ.....</b>	<b>87</b>

## Avant-propos

### **Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons**

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

- pour les ressources collectées auprès du public, elle en contrôle le compte d'emploi afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- pour les dons qui ouvrent droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées par ces dons aux objectifs de l'organisme bénéficiaire.

Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

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

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

\*\*

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



## Avertissement

En application de l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la fondation Action enfance sur les exercices 2012 à 2016, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président de la fondation Action enfance le 23 mai 2018. Celui-ci a répondu le 25 juin 2018 et a été auditionné par la Cour le 20 septembre 2018.

Le présent rapport a été délibéré le 20 septembre 2018 par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Clément, président de section, et composée de MM. de Nicolaï, Duwoye, Mme Mattei, M. Giannesini, Mme Mondoloni, et M. Montarnal, la rapporteure étant Mme Régis, conseillère référendaire, assistée de Mme Gervais, vérificatrice, M. Sépulchre, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné le 9 octobre 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis au président de la fondation Action enfance par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-18 du code des juridictions financières.

La fondation a transmis une réponse jointe en annexe.



## Synthèse

### **Une fondation reconnue d'utilité publique pour accueillir ou accompagner les enfants et les jeunes privés de soutien familial**

Issue de la fusion en 2006 de la fondation SALVE, reconnue d'utilité publique depuis 1981, et de l'association Mouvement pour les villages d'enfants (MVE), la fondation Action enfance a pour objet « d'apporter à des enfants, adolescents ou jeunes, privés de familles ou de leurs éducateurs naturels, délaissés ou maltraités, des conditions de vie familiale, le maintien des liens fraternels et la stabilité, et de venir en aide à ces jeunes par le moyen de toute action appropriée ». Gestionnaire de 15 établissements – dont 11 villages d'enfants – situés principalement dans le nord de la France, et pour moitié en région parisienne, la fondation accueille un peu plus de 700 enfants, adolescents et jeunes majeurs.

Les ressources d'Action enfance s'établissaient en 2016 à 53 M€, dont 79 % en provenance des conseils départementaux (au titre de l'aide sociale à l'enfance) et 16 % (soit 8,4 M€) issus de la générosité du public.

### **Une gouvernance et une maîtrise des risques à consolider**

Les statuts et le règlement intérieur d'Action enfance ne sont pas toujours respectés, en particulier, s'agissant de la nomination des administrateurs par collège et du fonctionnement des comités techniques. En outre, les procès-verbaux des conseils d'administration ne rendent pas compte d'éventuels débats qui seraient intervenus en séance, ni plus largement de l'implication effective de cette instance dans le bon fonctionnement de la fondation. Enfin, en l'absence de délégations de pouvoir explicites, la répartition des compétences entre les instances statutaires et avec les membres du comité exécutif prête à confusion.

De manière générale, malgré un certain volontarisme et des progrès récents, les procédures applicables au siège, notamment en matière de recrutement, de gestion des ressources humaines et d'achats, sont insuffisamment définies et respectées. Le conseil d'administration devrait également être davantage impliqué dans la définition et le suivi des plans d'action à mettre en œuvre pour maîtriser les différents risques identifiés lors des nombreux contrôles auxquels la fondation et ses établissements sont soumis.

### **Une stratégie de collecte à redéfinir**

Les instances de gouvernance devraient s'impliquer davantage dans l'élaboration de la stratégie de collecte d'Action enfance. Le conseil d'administration dispose d'un niveau d'information très général qui ne lui permet pas de jouer un rôle décisionnel. Il n'est pas informé de la rentabilité respective des différents canaux de collecte, ni des raisons qui motivent le choix de l'un ou de l'autre. Il ne se prononce pas davantage sur le fond des messages adressés aux donateurs dans le cadre des campagnes de marketing direct.

Cette stratégie atteint par ailleurs aujourd’hui ses limites et doit être redéfinie. En effet, elle n’est pas soutenable à moyen terme, en raison de la forte réduction de la base de donateurs. Cette baisse résulte de la « stratégie de la valeur » dans laquelle s’est engagée la fondation depuis 2012 et qui consiste à privilégier le montant unitaire du don au nombre de donateurs. En outre, sa mise en œuvre repose quasi-exclusivement sur des prestataires extérieurs, avec des coûts croissants et une rentabilité en baisse, principalement pour les dons.

Enfin, si la procédure de gestion et de réalisation des legs est bien maîtrisée, la procédure de traitement des dons fait apparaître des risques chez le principal prestataire, auxquels la fondation est en train de remédier.

### **Des obligations légales respectées pour l’essentiel**

L’obligation de déclaration préalable d’appel à dons est respectée et les messages adressés aux donateurs sont conformes à la réalité de l’emploi des fonds issus de la générosité publique. Toutefois, faute d’une référence systématique au financement par les conseils départementaux de près de 80 % des activités de la fondation, certains des éléments présentés peuvent être trompeurs. Ils peuvent ainsi laisser penser que les dons financent le fonctionnement quotidien des villages. Sauf exception (fonds dédiés), il conviendrait de préciser systématiquement que les projets, cités à l’appui des appels à dons, ne le sont qu’à titre d’exemple.

Le compte d’emploi des ressources (CER) d’Action enfance respecte les prescriptions réglementaires, notamment en termes de rubriques d’emploi et de ressources. Cependant, la ventilation par rubrique des dépenses de communication et la méthodologie utilisée pour calculer les montants présentés en colonne 3 (affectation par emploi des ressources issues de la générosité du public) devraient être améliorées.

## **Avis émis en application des articles L. 111-9<sup>1</sup> et R. 143-11<sup>2</sup> du code des juridictions financières**

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confère l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, la Cour considère que les dépenses engagées par la fondation Action enfance au cours des exercices 2012 à 2016 sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité.

---

<sup>1</sup> Article L. 111-9 : « La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant un appel public à la générosité, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par un appel public à la générosité ».

<sup>2</sup> Article R. 143-11 : « La Cour des comptes fait connaître ses observations et recommandations : [...] 3° Par les rapports établis et les avis formulés en application des dispositions des articles L. 111-9 et L. 111-10 [...] ».



## **Recommendations**

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. procéder au recensement et à la révision éventuelle de l'ensemble des procédures permettant le fonctionnement de la fondation, et faire valider cette démarche par le conseil d'administration ;
2. formaliser et faire valider par le conseil d'administration la stratégie de collecte et l'ensemble des éléments de communication vis-à-vis des donateurs ;
3. définir, formaliser et faire valider par le conseil d'administration le périmètre des missions sociales ainsi qu'une méthodologie cohérente pour le calcul des montants inscrits au compte d'emploi des ressources (CER) et des autres éléments de communication financière ;
4. renforcer le contrôle sur l'emploi des fonds dans le cadre des missions à l'étranger.



# Introduction

La fondation Action enfance, initialement sous la dénomination « fondation SALVE » (décret du 25 juin 1981), est reconnue d'utilité publique. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, elle a pour objet « *d'apporter à des enfants, adolescents ou jeunes, privés de familles ou de leurs éducateurs naturels, délaissés ou maltraités, des conditions de vie familiale, le maintien des liens fraternels et la stabilité, et de venir en aide à ces jeunes par le moyen de toute action appropriée [...]* ». Son champ d'activité s'étend en France ainsi que, pour une part marginale, au Liban et au Sénégal.

Gestionnaire de 15 établissements – dont 11 villages d'enfants – situés principalement dans le nord de la France, et pour moitié en région parisienne, Action enfance accueille un peu plus de 700 enfants, adolescents et jeunes majeurs. Sa spécificité est de leur proposer des conditions proches de la vie familiale, en vue de maintenir ou de recréer les liens au sein des fratries, et compte tenu du besoin de stabilité, attachées à des placements longs.

En 2016, le total des ressources de la fondation s'établissait à 53 M€, dont 79 % en provenance des conseils départementaux (au titre de l'aide sociale à l'enfance) et 16 % (soit 8,4 M€) issus de la générosité du public. Si la majeure partie de l'activité d'Action enfance est financée dans le cadre de prix de journée, il est fait appel aux dons et legs pour financer les dépenses qui ne sont pas prises en charge par les départements. Il peut s'agir :

- des frais de recherche de fonds ;
- de la construction, de l'équipement et de l'entretien des villages d'enfants ;
- de surcoûts salariaux, liés pour partie à la spécificité de l'accueil de type familial ;
- de « frais de siège » excédant le taux autorisé ;
- des actions menées à l'étranger ;
- d'activités périscolaires ;
- de dépenses pour soutenir et accompagner des jeunes majeurs à l'issue du placement.

Le présent rapport porte sur les exercices 2012 à 2016. Après une présentation de l'organisme, qui s'attache notamment à en analyser la gouvernance (I), il examine les modalités d'appel à la générosité du public (II), ainsi que l'emploi des ressources collectées (III).



# Chapitre I

## La fondation Action enfance

### I - Une fondation reconnue d'utilité publique pour accueillir ou accompagner les enfants et les jeunes privés de soutien familial

Issue de la fusion en 2006 d'une fondation reconnue d'utilité publique depuis 1981 et d'une association, Action enfance accueille aujourd'hui un peu plus de 700 enfants protégés et jeunes majeurs, dont les trois quarts en villages d'enfants.

#### A - Des orphelins de guerre à l'aide sociale à l'enfance

La fondation Action enfance est issue de la fusion en 2006 de l'association Mouvement pour les villages d'enfants (MVE) et de la fondation SALVE<sup>3</sup>. La dénomination actuelle répond au souci de se démarquer plus nettement de l'association SOS Villages d'enfants. Elle a été approuvée en 2014<sup>4</sup>.

L'association MVE avait été fondée en 1958 par Mme Suzanne Masson, assistante sociale, engagée depuis 1943 dans l'accueil d'orphelins de guerre, et M. Bernard Descamps, diplômé d'HEC, devenu prêtre. Le premier village d'enfants a ouvert ses portes en 1960 à Cesson, en Seine-et-Marne. Au cours des deux décennies suivantes, quatre autres villages ont vu le jour : à Boissettes (Seine-et-Marne) en 1965, à Villabé (Essonne) en 1971, à Pocé-sur-Cisse (Indre-et-Loire) en 1977, et à Amboise (Indre-et-Loire) en 1981. Un foyer a, par ailleurs, été créé à Évry (Essonne) en 1974.

Dans la continuité de l'action menée à titre personnel par Mme Masson au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'accueil dans les villages d'enfants reposait initialement sur des « mères éducatrices », véritables « mères de substitution », présentes 24 heures sur 24 et sept jours sur sept pour le petit groupe d'enfants placés auprès de chacune d'elles. À partir des années 1980, toutefois, la professionnalisation du secteur de la protection de l'enfance s'est traduite par la disparition progressive des « mères éducatrices » et leur remplacement par des éducateurs familiaux. Ces changements ont entraîné une « pause » dans le développement de

<sup>3</sup> Arrêté du ministre de l'intérieur du 31 octobre 2006 approuvant les modifications apportées aux statuts et au titre de la fondation SALVE, qui s'intitulera désormais fondation MVE – Mouvement pour les villages d'enfants.

<sup>4</sup> Arrêté du ministre de l'intérieur du 25 février 2014 approuvant les modifications apportées aux statuts et au titre de la fondation MVE, qui s'intitulera désormais fondation Action enfance.

l'association MVE. Il n'a repris qu'en 1997 avec l'inauguration d'un foyer pour adolescents à Melun (Seine-et-Marne).

C'est dans les années 1980 également que l'attention de Mme Masson s'est tournée vers l'international, et plus précisément vers le Liban. Créeée pour abriter ce nouveau champ d'action, la fondation SALVE a été reconnue d'utilité publique en 1981<sup>5</sup>.

Au 31 décembre 2016, Action enfance comptait 15 établissements concourant à la protection de l'enfance, soit 11 villages d'enfants, trois foyers pour adolescents et services pour jeunes majeurs, et un foyer d'orientation. Elle y accueillait 718 enfants et jeunes qui lui sont confiés par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou directement par un juge, dont 75 % en villages d'enfants, 9 % en foyers d'adolescents, 6 % en services de semi autonomie, 4 % en foyer d'accueil et d'orientation, 3 % au sein de familles d'accueil employées par la fondation et 3 % en services de jeunes majeurs<sup>6</sup>.

## B - Un statut spécifique

Conformément à l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, « *la fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocabile de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». Le décret en Conseil d'État qui la reconnaît d'utilité publique lui confère la personnalité morale.

L'article 10 des statuts d'Action enfance rappelle que la dotation initiale de la fondation SALVE est constituée d'un portefeuille de valeurs d'un montant de 1 524 490,17 € que l'association MVE a décidé de lui affecter, par une délibération de son assemblée générale en date du 17 juin 1980, en vue de sa reconnaissance d'utilité publique. S'y ajoutent, principalement :

- un montant complémentaire à la dotation de 1 031 829,21 € (valeur au 31 décembre 2004) affecté par la fondation SALVE depuis sa création ;
- un patrimoine valorisé à 19 679 678,36 € et dévolu à la fondation par la délibération de l'assemblée générale de l'association MVE du 19 décembre 2005 et par le traité de dévolution de patrimoine signé le même jour.

Le statut de fondation reconnue d'utilité publique lui permet de recevoir des libéralités<sup>7</sup>, selon des conditions fiscales avantageuses<sup>8</sup>, ainsi que de bénéficier de dons ouvrant droit à réduction d'impôt<sup>9</sup>. Dans la mesure où le montant des dons ainsi collectés excède 153 000 € par an, la fondation assure la publicité de ses comptes et du rapport du commissaire aux comptes sur son site Internet ainsi qu'au Journal officiel des associations, dans les conditions prévues à l'article L. 612-4 du code du commerce<sup>10</sup>.

Action enfance fait aussi appel à la générosité du public, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 91-722 du 7 août 1991 relative au congé de représentation des

<sup>5</sup> Décret du 25 juin 1981 reconnaissant la fondation SALVE comme établissement d'utilité publique.

<sup>6</sup> Source : rapport d'activité 2016.

<sup>7</sup> Article 910 du code civil.

<sup>8</sup> Cf., notamment, les dispositions de l'article 757 du code général des impôts.

<sup>9</sup> Cf., notamment, les dispositions de l'article 200 du code général des impôts.

<sup>10</sup> Applicable conformément à l'article 4-1 de la loi du 23 juillet 1987 précitée.

associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

## C - Un projet de fondation développé autour de l'accueil, au sein de villages d'enfants, de fratries et de jeunes en placement long

L'article 1<sup>er</sup> de ses statuts indique qu'Action enfance a pour but « *d'apporter à des enfants, adolescents ou jeunes, privés de familles ou de leurs éducateurs naturels, délaissés ou maltraités, des conditions de vie familiale, le maintien des liens fraternels et la stabilité, et de venir en aide à ces jeunes par le moyen de toute action appropriée* ». Elle est autorisée à « *susciter et soutenir toutes initiatives dans ce sens [...] en France et à l'étranger* ».

Dans le cadre de cette définition très large de son objet, la fondation se donne en particulier pour mission « *d'accueillir, protéger et éduquer des enfants ou des jeunes en danger sur le long terme, de l'enfance à la vie adulte, [...] au sein de villages d'enfants et de foyers, [...] en favorisant le maintien des liens entre frères et sœurs* ». Le projet, tel que décrit, sur son site Internet et dans ses différentes publications, met ainsi l'accent sur un accueil « *de type familial* » caractérisé notamment par :

- des unités de vie de taille réduite, avec cinq à six enfants par maison ;
- un cadre de vie « de qualité » qui ménage, à la fois :
  - l'intimité de chaque enfant (chambres individuelles ou doubles) ;
  - l'autonomie de chaque maison (six à huit pavillons de type périurbain par village ou des appartements en semi-autonomie pour les plus grands) ;
  - la cohérence de l'institution (regroupement autour de locaux administratifs et d'équipements collectifs dans les villages ; une équipe de direction ainsi que des personnels techniques et administratifs par établissement ; des fonctions « support » et un accompagnement / encadrement « métier » au niveau du siège) ;
- un accueil par fratries plutôt que par tranches d'âge – sous réserve des foyers et des unités dédiées aux adolescents et aux jeunes majeurs ;
- un partage du quotidien (jours et nuits, préparation et partage des repas, soins quotidiens, scolarité, activités extrascolaires, week-ends et vacances, entretien de la maison, etc.) avec un petit nombre d'adultes référents (trois à quatre éducateurs qui se relaient pour être présents 24 heures sur 24 auprès des enfants).

La fondation Action enfance privilégie des placements longs, pour lesquels les villages d'enfants offrent une alternative aux familles d'accueil, notamment en termes de stabilité, d'attachement et de repères éducatifs – l'enjeu étant de limiter les effets de l'institutionnalisation sur la vie de l'enfant. 62 % des enfants vivant en villages d'enfants sont placés depuis plus de trois ans et 57 % ne bénéficient d'aucun droit d'hébergement parental<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ce taux est de 52 % pour les mineurs accueillis par Action enfance en foyers d'adolescents, et de 90 % pour ceux placés auprès de familles d'accueil employées par la fondation (source : rapport d'activité 2016).

## II - Une gouvernance à consolider

Les progrès récents constatés au niveau de la gouvernance statutaire et du fonctionnement du comité exécutif d’Action enfance restent à consolider. La gestion des ressources humaines du siège pourrait en outre être davantage formalisée.

### A - La gouvernance statutaire : une cohérence des textes et une conformité des pratiques à renforcer

Une plus grande cohérence et un meilleur respect des statuts et du règlement intérieur de la fondation doivent permettre de consolider la gouvernance statutaire.

#### 1 - Les statuts et le règlement intérieur : une cohérence à conforter

##### a) *Les statuts*

Le texte en vigueur a été adopté par le conseil d’administration d’Action enfance le 25 avril 2013, puis visé par le Conseil d’État le 11 février 2014 et approuvé par le ministère de l’intérieur le 25 février 2014, en même temps que le changement de nom.

Ces statuts présentent certaines fragilités :

- L’article 7 relatif aux attributions du conseil d’administration et du bureau ne reprend pas la clause-type<sup>12</sup> selon laquelle « *le conseil d’administration règle par ses délibérations les affaires de la fondation* », mais fixe une liste limitative de compétences. Cela revient à priver le conseil d’administration de la clause générale de compétence qui est la norme pour les organismes comparables.
- Ce même article 7 ne prévoit pas que le conseil d’administration adopte le rapport du bureau sur la situation morale et financière de la fondation, mais seulement qu’il l’« *entend* ». Le conseil d’administration ne donne donc jamais « *quitus* » au bureau de sa gestion passée, ni n’approuve les objectifs pour l’exercice à venir. Il n’approuve pas davantage le rapport d’activité, ni la communication financière vis-à-vis des donateurs.
- Enfin, aucune règle n’est prévue s’agissant de l’encadrement des effectifs ou de l’adoption d’un éventuel budget modificatif<sup>13</sup>.

##### b) *Le règlement intérieur*

Le règlement intérieur a été adopté le 25 octobre 2016 par le conseil d’administration de la fondation et visé le 30 décembre 2016 par le ministère de l’intérieur.

<sup>12</sup> En référence aux statuts-types publiés par le ministère de l’intérieur et approuvés par le Conseil d’État dans un avis en date du 13 mars 2012.

<sup>13</sup> Indépendamment de l’obligation de recueillir l’accord des conseils départementaux s’agissant de la part qu’ils financent.

## 2 - Une composition du conseil d'administration qui ne garantit pas la représentation d'une pluralité de points de vue

### a) Les administrateurs

L'article 3 des statuts d'Action enfance dispose que « *la fondation est administrée par un conseil d'administration composé de douze membres, répartis en deux collèges* :

- le collège des fondateurs ;
- le collège des personnalités qualifiées ».

Ces dispositions s'écartent des statuts-types, qui prévoient un minimum de trois collèges pour garantir la représentation d'une pluralité de points de vue<sup>14</sup>. Elles ont toutefois été validées par le ministère de l'intérieur.

On peut cependant s'interroger sur l'absence de réelle distinction entre les deux collèges : ni les statuts, ni le règlement intérieur n'explicitent les conditions ou critères à prendre en compte pour choisir les membres de l'un ou de l'autre.

La prospection et les modalités de choix de nouveaux candidats ne tiennent pas compte du collège concerné.

Le renouvellement peu fréquent des administrateurs en place ne favorise pas la remise en cause des pratiques. Depuis 2012, un seul des douze membres du conseil d'administration – son président – a été remplacé. Huit administrateurs ont cette qualité depuis la création de la fondation MVE en 2006, dont cinq étaient précédemment membres de l'association MVE et quatre siégeaient au conseil d'administration de la fondation SALVE<sup>15</sup>.

Depuis 2016, le règlement intérieur prévoit un « *appel à candidatures en vue de l'élection ou du renouvellement des membres du conseil d'administration* » qui doit être lancé « *au moins trois semaines avant la date du vote* ». Les modalités pratiques n'en sont toutefois pas précisées.

### b) Le commissaire du Gouvernement

Conformément à l'article 3 des statuts, « *un commissaire du Gouvernement [...] assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative* ». Il doit être nommé par le ministre de l'intérieur, après avis des autres ministres concernés, et veiller au respect des statuts et au caractère d'utilité publique de la fondation.

En pratique, le mandat de la commissaire du Gouvernement, nommée le 16 avril 2007, « *[sans] effet limité dans le temps* » n'a jamais été formellement renouvelé, malgré la révision des statuts de la fondation en 2014. Dans l'intervalle, l'intéressée a quitté les fonctions qu'elle exerçait, en tant qu'inspectrice de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), au sein de l'administration de l'État.

Les procès-verbaux du conseil d'administration font état de son assiduité, mais ils ne rendent compte d'aucune intervention de sa part au cours de la période sous revue.

<sup>14</sup> Les options envisagées par les statuts-types au titre du troisième collège sont notamment : partenaires institutionnels, salariés, « amis » de la fondation, usagers, mécènes / donateurs, etc.

<sup>15</sup> Trois des administrateurs actuels étaient simultanément membres de l'association MVE et du conseil d'administration de la fondation SALVE avant 2006 ; trois ont été nommés entre 2007 et 2011.

### **3 - Le fonctionnement des instances statutaires : malgré des progrès récents, des pratiques qui n'offrent pas toutes les garanties de transparence et de bon fonctionnement**

#### *a) La tenue des instances statutaires*

Le conseil d'administration et le bureau se réunissent régulièrement. Les procès-verbaux mettent en évidence l'assiduité des administrateurs. En revanche, il n'est fait mention d'aucun pouvoir éventuellement donné par un administrateur à un autre.

Un point de vigilance doit être relevé s'agissant du bureau, qui s'est réuni à quatre reprises en 2017, à chaque fois en l'absence d'un à deux de ses membres (sur quatre).

#### *b) La teneur des procès-verbaux*

Les procès-verbaux du conseil d'administration et du bureau sont préparés par une directrice de la fondation. Ils sont signés par le président et la secrétaire, y compris lorsque celle-ci n'a pas assisté aux débats<sup>16</sup>, ce qui pose problème en termes de validité du document. En cas d'absence de l'un ou de l'autre, il conviendrait que le procès-verbal soit signé comme le prévoient les statuts par un autre administrateur présent.

Les procès-verbaux rendent compte des principales communications faites aux administrateurs, mais pas d'éventuels débats. Aucune opinion divergente, réserve ou question n'y est consignée. La similitude frappante – souvent mot pour mot sur plusieurs paragraphes – entre les procès-verbaux des réunions du bureau et ceux des conseils d'administration qui leur font suite conforte ce constat.

Les présentations ou documents utilisés pour éclairer certains points à l'ordre du jour ne sont pas intégrés aux registres à feuillets numérotés utilisés pour les procès-verbaux, y compris lorsque ces derniers y renvoient ou prévoient explicitement qu'ils leur sont annexés.

Au total, les procès-verbaux du conseil d'administration et du bureau ne rendent pas compte d'une implication effective de ces instances dans le bon fonctionnement de la fondation.

#### *c) L'articulation des compétences*

La quasi-totalité des questions présentées au bureau sont réexaminées dans les mêmes termes par le conseil d'administration. Dans ces conditions, la question de la « valeur ajoutée » du bureau se pose d'autant plus qu'une commission d'orientation a été créée en parallèle, à l'initiative du président, pour l'appuyer sur un ensemble de sujets « stratégiques » qui auraient eu vocation à entrer pleinement dans les attributions du bureau.

Plusieurs décisions récentes devraient cependant renforcer le caractère opérationnel du bureau. D'une part, il a été mis fin, à compter de janvier 2016, à l'existence<sup>17</sup> d'administrateurs « invités permanents », qui contribuait à en faire un « conseil d'administration bis ». D'autre part, la formalisation en avril 2016 d'une délégation de pouvoir du conseil d'administration au bureau, incluant l'acceptation des legs en dessous d'un certain montant, doit permettre de mieux identifier ses attributions.

---

<sup>16</sup> Par exemple, le procès-verbal du conseil d'administration du 24 juin 2014.

<sup>17</sup> Jusqu'à trois.

De même, la formalisation d'une délégation du conseil d'administration au président, en application de l'article 7 des statuts de la fondation, est de nature à sécuriser juridiquement ses décisions, notamment en matière de gestion des ressources humaines.

#### *d) Le fonctionnement des commissions et comités*

L'article 7 octroie au conseil d'administration la faculté de créer des commissions et comités techniques. Pour autant, ces dispositions ne permettent pas de confier aux comités techniques le pouvoir d'ordonnancer certaines dépenses, qui revient, par défaut, au président du conseil d'administration (article 8 des statuts). Ainsi, les dispositions de l'article 10 du règlement intérieur, donnant aux comités techniques « *dans le cadre d'une délégation formalisée du conseil d'administration et sous la supervision du bureau, (...) ont la responsabilité de gérer une ligne budgétaire particulière à l'intérieur de laquelle ils auront tout pouvoir décisionnaire* », sont juridiquement fragiles.

Dans la pratique, le fonctionnement des comités techniques s'éloigne significativement de ce que prévoient les statuts. Ainsi, s'agissant du comité des actions extérieures, composé à ce jour de trois administrateurs et d'un bénévole<sup>18</sup> :

- Ses décisions ne sont pas formalisées.
- En pratique, le comité technique ne fonctionne pas comme une instance collégiale :
  - un administrateur est plus particulièrement chargé du suivi des actions menées au Liban, et considéré comme décisionnaire sur ce périmètre ;
  - les actions menées au Sénégal sont suivies et pilotées par le membre bénévole, qui semble disposer d'une grande latitude pour allouer les budgets<sup>19</sup>. La nature des interventions et l'intensité du contrôle exercé par les administrateurs membres du comité ne ressortent pas des pièces que la Cour a pu consulter.

Sur ces différents points, l'adoption par le conseil d'administration du 30 janvier 2018 d'un document explicitant les missions confiées au comité technique des actions extérieures n'apporte qu'une réponse partielle. Le texte prévoit que des procès-verbaux des réunions sont établis par le directeur du développement, signés par le président du comité et archivés à la fondation. En revanche, s'agissant des pouvoirs dévolus au comité ou à ses membres, la formulation retenue (« *valider le mode d'ordonnancement du déblocage des fonds par la fondation* ») paraît ambiguë.

<sup>18</sup> Directeur d'établissement à la retraite.

<sup>19</sup> Les notes conservées par la direction financière et précisant les montants à verser à tel ou tel bénéficiaire ou intermédiaire comportent, en pied de document, son seul nom, étant précisé qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une signature mais d'une simple mention dactylographiée.

Le comité chargé du service de suite<sup>20</sup>, créé en avril 2016, est composé de trois administrateurs. Aucun compte rendu de ses réunions n'a été communiqué à la Cour. Son rôle, tel qu'il est décrit par les personnes interrogées dans le cadre du contrôle, consisterait en fait à valider *a posteriori* les dépenses décidées par le salarié responsable du service de suite.

Conformément à l'article 9 du règlement intérieur, existent, par ailleurs, des commissions consultatives, composées chacune de trois à six administrateurs et de membres du comité exécutif. Elles sont chargées d'éclairer le conseil d'administration dans un certain nombre de domaines clés pour l'activité de la fondation. Le périmètre de compétence de chacune de ces commissions a été formalisé par le conseil d'administration du 30 janvier 2018. L'absence de comptes rendus systématiques de leurs réunions ne permet pas d'évaluer les modalités de fonctionnement et l'apport réel de ces commissions.

S'agissant plus particulièrement de la commission d'orientation, celle-ci a été créée dans un contexte de vacances multiples au sein du comité exécutif<sup>21</sup>. Alors qu'elle devait « *continuer à fonctionner jusqu'à la pleine prise de leur poste par l'ensemble des membres du COMEX (DG, DAF, DRH, DirCom)*<sup>22</sup> », elle se réunit encore en 2018, au risque d'empêtrer sur les attributions d'autres instances (bureau, commissions thématiques, voire comité exécutif).

## B - Le comité exécutif : un recrutement et une organisation à améliorer

Les directeurs de la fondation se réunissent au sein du comité exécutif. Certaines faiblesses peuvent être relevées dans le recrutement, l'organisation et le fonctionnement de cette instance, vis-à-vis desquelles les réponses de la fondation restent à consolider.

Ainsi, sur six recrutements de directeurs membres du comité exécutif entre 2012 et 2016, quatre ont débouché sur des ruptures de contrat de travail, à l'initiative de l'employeur, pour des motifs personnels<sup>23</sup>.

Trois de ces six recrutements correspondent à des promotions internes. Cette pratique n'est pas critiquable en soi, mais la qualité de ces candidatures n'a pas été comparée à celles d'autres profils, notamment externes.

Une inflexion doit toutefois être relevée en fin de période. La candidature interne au poste de directeur des ressources humaines a fait l'objet d'une évaluation par un cabinet de conseil externe. Par la suite, pour recruter le directeur général, il a été fait appel à un cabinet de recrutement. Trois candidatures ont été présentées au conseil d'administration du 31 janvier 2017, qui a donné lieu à un avis favorable à celle finalement retenue.

---

<sup>20</sup> Le service de suite consiste en un accompagnement des jeunes majeurs par la fondation, à l'issue de leur prise en charge obligatoire par l'aide sociale à l'enfance, qui prend fin à 18 ans. Au-delà, il s'agit d'une dépense facultative pour les départements, sous forme de contrat jeune majeur, dont ne bénéficient pas tous les enfants accueillis par Action enfance.

<sup>21</sup> Le comité exécutif est composé du directeur général et des directeurs des six directions : direction de l'activité, direction du développement, direction de l'appui aux établissements, direction financière, direction des ressources humaines et direction de la collecte et de la communication.

<sup>22</sup> D'après le procès-verbal du conseil d'administration du 31 janvier 2017.

<sup>23</sup> Deux licenciements pour insuffisance professionnelle, un licenciement pour faute grave et une rupture du contrat de travail avant la fin de la période d'essai.

Par ailleurs, les difficultés rencontrées dans le cadre de certains projets immobiliers illustrent les risques attachés à la gestion de dossiers stratégiques ou sensibles par une personne seule, et qui n'en rend pas suffisamment compte au comité exécutif et au conseil d'administration. Le rapport d'expertise commandé fin 2015 par le comité d'entreprise, conformément à l'ancien article L. 2323-51 du code du travail (procédure d'alerte), relève à cet égard « *une concentration de pouvoir importante aux mains du directeur général* ». S'y ajoute l'absence de comptes rendus des réunions du comité exécutif.

Un premier élément de réponse a été apporté par la réécriture, en avril 2016, de la délégation de pouvoir consentie par le président au directeur général, ainsi que par la formalisation, début 2017, de délégations de pouvoirs du président à chacun des directeurs.

Toutefois, l'organisation du siège « en râteau » contribue au cloisonnement de l'information. Avec six directions et un service (mono-personnel) rattaché en propre au directeur général, pour un total de 39 salariés<sup>24</sup>, un directeur a, en moyenne, à peine plus de cinq collaborateurs. Hors direction des ressources humaines (12 personnes en incluant le directeur et la directrice adjointe), ce ratio tombe à quatre.

## **C - La gestion des ressources humaines : des règles à formaliser pour le siège et une nouvelle organisation à stabiliser dans les établissements**

Entre 2012 et 2016, l'évolution de la masse salariale et des effectifs a été marquée par une hausse sensible qui s'explique, s'agissant des établissements, par le déploiement d'un nouveau rythme de travail et le renforcement des équipes éducatives. Au siège, un meilleur encadrement des pratiques reste nécessaire.

### **1 - Une gestion largement décentralisée, mais dans un cadre plus contraignant pour les établissements que pour le siège**

#### *a) Dans les établissements : des pratiques très encadrées*

Les effectifs et la masse salariale des établissements doivent en principe s'inscrire dans le cadre des budgets négociés chaque année avec les conseils départementaux, qui les financent à titre principal. Les éléments de rémunération pris en compte sont définis en référence à la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951.

Toutefois, certaines dépenses, non acceptées par les conseils départementaux, sont financées sur les fonds issus des appels à la générosité du public. En 2016, leur montant brut s'établissait à 835 000 €, soit 2,7 % de la masse salariale des établissements. Le coût net pour la fondation s'établissait quant à lui à 803 000 €, soit 11 % du total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public, contre 1,6 M€ en 2015.

---

<sup>24</sup> Au 31 décembre 2017, hors apprentis.

Ces montants correspondent :

- au financement de postes ou d'éléments de rémunération supplémentaires (602 000 € en 2016, contre 850 000 € en 2015), c'est-à-dire principalement :
  - une dizaine de postes supplémentaires dont la fondation estime qu'ils sont nécessaires à l'accueil des enfants dans de bonnes conditions ;
  - des primes non prévues par la convention collective, versées tous les dix ans de présence d'un salarié en son sein (doublement du salaire anniversaire), ou à titre exceptionnel sur demande motivée du directeur d'établissement (700 € pour un cadre et 500 € pour un personnel non cadre, dans la limite de trois salariés par établissement et par an) ;
  - certains éléments de rémunération des directeurs (indemnité de résidence et primes exceptionnelles, notamment) ;
- au coût de deux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), c'est-à-dire :
  - d'une part, les dépenses d'accompagnement des licenciements (5 000 € en 2016 contre 631 000 € en 2015) ;
  - d'autre part, la rémunération de salariés protégés dont le licenciement n'a pas été autorisé (196 000 € en 2016, contre 33 000 € en 2015) ;
- jusqu'en 2015, au coût de la complémentaire santé d'entreprise pour les personnels non cadres (96 000 €)<sup>25</sup>.

Sont également financés sur les fonds issus des appels à la générosité du public les véhicules de fonction des directeurs d'établissement (91 000 € en 2016, contre 79 000 € en 2015).

Ces dépenses sont encadrées par le siège, qui les autorise en amont du recrutement puis dans le cadre du budget annuel adopté par le conseil d'administration. S'agissant des primes exceptionnelles versées sur proposition des directeurs d'établissement, une instruction de la DRH précise chaque année les montants par catégorie de personnels ainsi que les critères d'attribution. L'ensemble des demandes est centralisé, puis instruit au siège. Les primes exceptionnelles versées aux directeurs d'établissement sont attribuées par le directeur général et le président en fonction de critères objectifs.

**Tableau n° 1 : dépenses de personnel par service et par mode de financement en 2016**

<b>en €</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Générosité publique</b>		<b>Conseils départementaux</b>	
<i>Communication (y compris dons et legs)</i>	489 237	489 237	100,0 %	0	0,0 %
<i>Actions sociales</i>	85 956	85 956	100,0 %	0	0,0 %
<i>La Châtellenie</i>	69 907	69 907	100,0 %	0	0,0 %
<i>Autres services du siège</i>	2 976 257	1 224 400	41,1 %	1 751 857	58,9 %
<i>Siège (total)</i>	3 621 358	1 869 501	51,6 %	1 751 857	48,4 %
<i>Établissements</i>	31 176 215	835 138	2,7 %	30 341 077	97,3 %
<b>Total général</b>	<b>34 797 572</b>	<b>2 704 639</b>	<b>7,8 %</b>	<b>32 092 934</b>	<b>92,2 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

<sup>25</sup> Obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle est désormais financée par les conseils départementaux.

*b) Au siège : une masse salariale dynamique et des procédures qui restent à formaliser*

En 2016, la masse salariale du siège s'établissait à 3,6 M€, pour 38 personnes présentes au 31 décembre. Ce montant est couvert à 48 % par les frais de siège facturés aux conseils départementaux, le solde étant financé sur les fonds issus des appels à la générosité du public.

Après avoir fortement augmenté entre 2012 et 2015, les effectifs du siège ont diminué en 2016. Si leur évolution cumulée depuis 2012 reste moindre que celle des effectifs des établissements, la masse salariale a quant à elle progressé de près de 25 % sur la période. Compte tenu du plafonnement des frais de siège, la part financée par les conseils départementaux a, dans le même temps, diminué de 10 points. Au total, les dépenses de personnel du siège financées sur les ressources propres de la fondation – c'est-à-dire, principalement, sur les fonds issus des appels à la générosité du public – a progressé de 53 % depuis 2012, pour représenter 23 % de l'emploi de ces ressources en 2016.

**Tableau n° 2 : dépenses de personnel du siège par mode de financement**

<b>en €</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2016/2012</b>
<i>Dépenses de personnel</i>	2 907 548	3 023 519	3 429 866	3 638 813	3 621 358	+24,6 %
<i>Évolution /N-1</i>		+4,0 %	+13,4 %	+6,1 %	-0,5 %	
<i>dont couvert par les frais de siège</i>	1 683 251	1 851 022	1 834 602	1 845 804	1 751 857	+4,1 %
	57,9 %	61,2 %	53,5 %	50,7 %	48,4 %	
<i>sur ressources propres</i>	1 224 297	1 172 498	1 595 264	1 793 009	1 869 501	+52,7 %
	42,1 %	38,8 %	46,5 %	49,3 %	51,6 %	

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Outre l'évolution des effectifs du siège depuis 2012, la hausse des dépenses de personnel traduit une progression des salaires individuels. Ainsi, sur un échantillon de dix salariés du siège présents en 2012 et en 2016, les rémunérations servies par la fondation ont augmenté de 12 % en moyenne sur cinq ans. Certains directeurs ont vu leurs salaires augmenter très significativement sur la période (+26 % dans un cas ; +19 % dans un autre) voire d'une année sur l'autre (+15 % pour le directeur général entre 2013 et 2014).

Il conviendrait d'inscrire ces évolutions dans un cadre garantissant un contrôle adéquat de la part des instances statutaires. Or :

- les budgets présentés et adoptés chaque année par le conseil d'administration n'identifient pas d'enveloppe affectée aux dépenses de personnel et ne sont pas assortis de plafonds en termes d'effectifs ;
- jusqu'en 2016, il n'existe pas de délégation formalisée du conseil d'administration au président couvrant les décisions individuelles de recrutement et de gestion des personnels, et l'ambiguité de la délégation consentie par le président au directeur général a permis qu'une augmentation sensible soit consentie au bénéfice d'un directeur en 2014, sans que quiconque n'en soit avisé. Sur ce point, néanmoins, des éléments de réponses ont été apportés dès avril 2016, avec la formalisation d'une délégation de pouvoirs du conseil d'administration au président et la réécriture de la délégation de ce dernier au directeur général ;

- plus largement, il n'existe aucune procédure formalisée en matière de gestion des ressources humaines (recrutements, évaluation, rémunération et primes, etc.)<sup>26</sup>.

## **2 - L'impact du passage à un nouveau rythme de travail : deux plans de sauvegarde de l'emploi, mais des effectifs en augmentation**

### *a) L'originalité du statut d'éducateur familial*

Le personnel des villages d'enfants est principalement composé d'éducateurs familiaux (375 personnes au 31 décembre 2017), dont le cadre d'emploi a été défini en 2005 par la loi et inscrit aux articles L.431-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF) pour répondre aux caractéristiques de ce type d'accueil. L'accord d'entreprise signé le 13 novembre 2006 précise notamment que l'éducateur familial doit « *assurer une prise en charge des enfants, en continu et dans la durée, [...] organiser la vie quotidienne, [...] résider, avec les enfants qui lui sont confiés, pendant ses jours de travail, dans une maison d'un village d'enfants [...]* ».

Les éducateurs familiaux « *ne sont pas soumis aux dispositions relatives à la durée du travail, la répartition et l'aménagement des horaires* » prévues par le code du travail. Le CASF renvoie à une convention collective ou un accord d'entreprise le soin de fixer le nombre de journées travaillées « *sur une base annuelle* », ainsi que les modalités d'organisation du travail, dans la limite de 258 jours par an. L'accord d'entreprise précité précise à cet égard que « *par jour travaillé, on entend un jour durant lequel l'éducateur familial exerce ses fonctions, quelle que soit la durée du temps pendant lequel il travaille effectivement* ». Une heure de présence à un moment quelconque entre minuit et minuit est ainsi considérée comme un jour travaillé, au même titre que 24 heures de travail consécutives sur cette même plage horaire.

### *b) L'impact du passage à un nouveau rythme de travail*

L'accord d'entreprise précité laissait le choix entre deux organisations du travail pour les éducateurs familiaux<sup>27</sup>, selon les établissements :

- le rythme dit « 8 + 6 » voit deux éducateurs familiaux se relayer auprès de cinq enfants par maison, à raison de huit jours de travail suivis de six jours de repos. Chaque éducateur travaille 183 jours par an. Les plages de présence se chevauchent le mardi, où sont organisées les réunions d'équipe. Des appuis (doublons en soirée) sont assurés par des éducateurs aux 35 heures. Les absences sont couvertes par des recrutements temporaires ;
- le rythme dit « 3 X 4 » voit trois éducateurs familiaux se relayer auprès de six enfants dans chaque maison, à raison de quatre jours de présence, quatre jours en appui (temps partiel) et quatre jours de repos. Chaque éducateur travaille 222 jours par an. Les établissements concernés n'emploient pas d'éducateurs aux 35 heures.

<sup>26</sup> À l'exception d'une procédure applicable aux astreintes et qui concerne les établissements à titre principal.

<sup>27</sup> La fondation emploie par ailleurs des éducateurs sur des contrats de droit commun aux 35 heures (144 personnes au 31 décembre 2017), notamment dans les foyers.

Par rapport au rythme en « 8 + 6 », le « 3 X 4 » limite le nombre de nuits travaillées consécutives et, partant, les risques psycho-sociaux et de maltraitance institutionnelle. Il pose, en revanche, des difficultés en termes de gestion des congés et des absences. Elles ont conduit Action enfance à réfléchir à une nouvelle organisation, incluant :

- un statut unique d'éducateur familial, exclusif du recrutement d'éducateurs aux 35 heures ;
- deux nuits travaillées consécutives au maximum, sauf remplacements ;
- l'appui d'un second éducateur familial chaque jour dans chaque maison.

Le nouveau « *rythme à quatre* » introduit par un avenant du 11 avril 2012 à l'accord d'entreprise voit donc quatre éducateurs familiaux se relayer auprès de six enfants dans chaque maison. Chaque éducateur travaille 205 jours par an. Il alterne des périodes de travail à plein temps, d'appui sur la maison (temps partiel), de participation au pôle appui et remplacement mutualisé au niveau du village, et de repos. Par rapport au rythme en « 3 X 4 », ce système et les pôles appui et remplacement dans les villages permettent d'internaliser la gestion des congés et des absences. Lorsque les effectifs sont au complet, ils permettent de proposer des activités complémentaires aux enfants, par exemple en plus petits groupes.

Expérimenté avec l'ouverture du village de Bréviandes (Aube) en 2012, le nouveau rythme a fait l'objet de deux vagues d'extension, en 2014 et 2015, avant l'interruption de son déploiement en 2016. Fin 2017, sept villages fonctionnaient donc selon le nouveau rythme, tandis que quatre restaient en « 8 + 6 ». Il n'y a plus de villages sur le rythme « 3 X 4 ».

**Tableau n° 3 : effectifs présents au 31 décembre, hors contrats aidés et alternance**

	2012	2015	2016	2016/2012		2016/2015		2017	2017/2016
<i>Siège</i>	35	45	38	+3	+8,6 %	-7	-15,6 %	39	+1
<i>Établissements</i>	654	680	725	+71	+10,9 %	+45	+6,6 %	742	+17
<i>dont nouveaux établissements</i>	0	0	47	+47		+47		50	+3
<i>MONTS-SUR-GUESNES (2016)</i>			47	+47		+47		50	+3
<i>établissements passés au nouveau rythme</i>	274	312	310	+36	+13,1 %	-2	-0,6%	313	+3
<i>BREVIANDES (2012)</i>	43	51	49	+6		-2		51	+2
<i>AMILLY (2014)</i>	50	51	52	+2		+1		53	+1
<i>BAR LE DUC (2014)</i>	35	49	48	+13		-1		48	0
<i>AMBOISE (2015)</i>	43	47	48	+5		+1		48	0
<i>CESSON (2015)</i>	46	53	48	+2		-5		50	+2
<i>SOISSONS (2015)</i>	57	61	65	+8		+4		63	-2
<i>autres établissements</i>	380	368	368	-12	-3,2 %	0	0,0 %	379	+11
<i>BALLANCOURT</i>	49	45	45	-4		0		46	+1
<i>BOISSETTES</i>	48	48	51	+3		+3		50	-1
<i>CLAIREFONTAINE</i>	84	79	84	0		+5		85	+1
<i>FOYER JEUNES MENNECY</i>	36	35	32	-4		-3		38	+6
<i>LA PASSERELLE</i>	35	44	40	+5		-4		38	-2
<i>POCE</i>	46	45	46	0		+1		45	-1
<i>RELAIS JEUNES TOURAINE</i>	25	26	27	+2		+1		27	0
<i>VILLABE</i>	57	46	43	-14		-3		50	+7
<b>Total général</b>	<b>689</b>	<b>725</b>	<b>763</b>	<b>+74</b>	<b>+10,7 %</b>	<b>+38</b>	<b>+5,2 %</b>	<b>781</b>	<b>+18</b>
<i>Source : Cour des comptes, d'après les documents communiqués par Action enfance.</i>									

D'un point de vue financier, le passage au nouveau rythme a entraîné :

- des surcoûts temporaires financés par la générosité du public, avec :
  - des investissements à réaliser dans certains villages pour permettre l'accueil de six enfants par maison contre cinq précédemment ;
  - deux plans de sauvegarde pour l'emploi (PSE) incluant le licenciement économique de 57 éducateurs qui ont refusé la modification de leur contrat de travail. Les coûts associés sont estimés à 503 000 €, dont 307 000 € au titre des indemnités de licenciement versées et 196 000 € au titre des dépenses d'accompagnement. L'autorisation administrative de licencier n'ayant pas été obtenue à ce jour pour trois salariés protégés, leurs salaires restent pris en charge par la générosité publique.

Par ailleurs, le motif économique des PSE a été contesté devant les prudhommes par plusieurs salariés licenciés, sans succès à ce jour en première instance ;

- des surcoûts pérennes, avec l'augmentation du taux d'encadrement, que compense partiellement l'internalisation des remplacements. Ces dépenses ayant été acceptées par les conseils départementaux concernés, elles sont financées par les prix de journée.

Au total, le passage au nouveau rythme et le renforcement des équipes éducatives expliquent la hausse des effectifs dans les établissements (+ 11 % entre 2012 et 2016, soit le recrutement de 71 personnes supplémentaires).

### **III - Malgré certaines initiatives positives, une maîtrise des risques et des procédures à parfaire**

Soumise par la loi à diverses obligations d'évaluation et de contrôle, la fondation s'est également engagée volontairement dans plusieurs démarches complémentaires. Pour autant, les réformes nécessaires ont été amorcées avec retard et ne sont, à ce jour, pas achevées.

#### **A - Des contrôles effectifs et réguliers au-delà des seules obligations légales**

Outre la certification de ses comptes et l'évaluation obligatoire de ses établissements, la fondation Action enfance a notamment fait le choix de se soumettre au contrôle du Comité de la Charte<sup>28</sup>.

##### **1 - Une démarche de certification des comptes bien engagée**

###### *a) La certification des comptes*

Les comptes de la fondation ont été certifiés sans réserve chaque année au cours de la période sous revue.

---

<sup>28</sup> Label « Don en confiance ».

### *b) L'audit périodique des procédures comptables dans les établissements*

Les diligences mises en œuvre par les commissaires aux comptes incluent un audit périodique des établissements et du siège, qui donne lieu chacun à l'établissement d'un rapport « *sur l'appréciation des procédures de contrôle interne [comptable]* ». La lettre de mission établie à l'occasion du renouvellement du mandat de commissariat aux comptes en 2013 prévoyait le contrôle sur site de quatre établissements par an. Tous les établissements – y compris le siège – ont donc été audités au moins une fois sur la période sous revue, avec le cas échéant un suivi des recommandations formulées lors de l'audit précédent.

## **2 - Des établissements très contrôlés**

### *a) Le respect des obligations légales d'évaluation interne et externe*

Conformément à l'article L. 312-8 du CASF et aux textes réglementaires pris pour son application, les établissements de la fondation Action enfance doivent réaliser une évaluation interne tous les cinq ans, et se soumettre à une évaluation externe tous les sept ans. Ces deux démarches s'appuient sur le projet de chaque établissement. Elles portent en priorité sur les aspects « *métier* » de l'activité.

L'évaluation interne réalisée courant 2013 par chaque établissement a reposé sur une méthodologie élaborée par la direction éducative (siège).

L'évaluation externe confiée à deux prestataires a confirmé la cohérence des projets de chaque établissement avec celui porté par la fondation et validé, dans l'ensemble, les conclusions des évaluations internes. L'axe d'amélioration prioritaire identifié pour la plupart des établissements porte sur « *la prévention des risques, et notamment l'accompagnement de la réflexion sur les situations de violence* ».

### *b) Les contrôles exercés par le siège*

En amont, puis en complément des obligations légales d'évaluation interne et externe, les services du siège ont réalisé, en 2011 et en 2013, des « *bilans de conformité* » de l'ensemble des établissements. Cette démarche s'est appuyée sur une grille comportant 134 points de contrôle relatifs au cadre légal d'activité (48 items), aux procédures administratives et financières (24 items) et à la gestion des ressources humaines (62 items). Elle devrait être renouvelée en 2018. Sa portée doit toutefois être relativisée compte tenu de la grande hétérogénéité des items retenus<sup>29</sup>.

### *c) Les contrôles exercés par les conseils départementaux*

Conformément aux dispositions du CASF, les conseils départementaux sont compétents pour procéder au contrôle des établissements qu'ils contribuent à financer. Dans ce cadre, une mission d'audit a par exemple été diligentée en octobre 2017 par le conseil départemental d'Indre-et-Loire pour trois établissements d'Action enfance. Le prestataire mandaté par le

---

<sup>29</sup>Action enfance précise qu'il s'agit de l'ensemble des obligations légales auxquelles doivent se conformer les établissements.

conseil départemental a conclu à la conformité des pratiques observées dans les établissements sur les différents points étudiés.

### **3 - Un partenariat avec le Comité de la Charte réactivé récemment**

Suite à un désaccord entre les représentants de l'ancienne association « *Mouvement pour les villages d'enfants* » et les membres du Comité de la Charte, la fondation Action enfance n'a pas souhaité demander l'agrément de cet organisme lors de sa création. Le choix de se porter de nouveau candidat en 2013 à l'attribution du label « *don en confiance* » délivré par le Comité tient compte des « *évolutions sur six ans dans le fonctionnement* » de cet organisme, mais également d'un souci de redynamiser la collecte en parallèle du changement de nom décidé par la fondation, et de conclusions considérées comme « *globalement positives* » du rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) portant sur la période 2007-2009<sup>30</sup>.

Dans ce cadre, un premier agrément a été délivré à la fondation Action enfance le 24 avril 2013 pour une période de trois ans. La décision tenait compte d'un certain nombre d'engagements alors pris par la fondation en réponse au rapport des contrôleurs du Comité. Le dernier rapport de ces contrôleurs déposé le 18 mai 2017 conclut quant à lui que « *l'organisation a montré sa volonté de mettre en œuvre les demandes faites par la commission d'agrément en mai 2016* ». En conséquence, l'agrément de la fondation a été renouvelé pour une durée de trois ans.

## **B - Une inégale maîtrise des risques et des progrès qui tardent à se concrétiser**

Malgré plusieurs alertes, la définition et la mise en œuvre de plans d'action sont intervenues avec retard. En particulier, la remise à plat des procédures applicables au siège demeure à ce jour inaboutie.

### **1 - Dans les établissements : une démarche largement décentralisée**

#### *a) La maîtrise des risques « métier »*

En cohérence avec les compétences attendues et les responsabilités confiées à chaque directeur d'établissement, l'élaboration des projets d'établissement, la conduite des travaux d'évaluation, ainsi que la définition, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action relèvent des équipes locales. La direction éducative (siège) leur apporte un appui méthodologique.

S'agissant plus spécifiquement des risques de maltraitance institutionnelle ou d'abus dont pourraient être victimes les enfants sous la responsabilité de la fondation, la procédure relative aux informations préoccupantes et aux signalements a fait l'objet d'une réécriture en 2010, avec l'appui d'une juriste spécialisée sur les questions de protection de l'enfance. Cette même juriste est de nouveau intervenue en 2016 pour former l'ensemble des directeurs d'établissement et des chefs de service aux dernières évolutions législatives. Chaque établissement est, en outre, doté d'un règlement intérieur et d'un registre des incidents. Les plus significatifs font l'objet

<sup>30</sup> D'après l'argumentaire de la fondation Action enfance, cité dans le rapport de premier agrément déposés par les contrôleurs du Comité de la Charte en février 2013.

d'une information du conseil d'administration. En parallèle, les pratiques professionnelles et l'accompagnement des éducateurs se voient accorder une attention particulière, à travers notamment :

- la réflexion menée autour des rythmes de travail ;
- l'organisation régulière, dans tous les établissements, de sessions d'*« analyse des pratiques »* ;
- la publication, en avril 2017, d'un guide intitulé *« repères dans l'accueil de type familial »*, co-construit avec les personnels, pour qualifier la spécificité du projet de la fondation et expliciter l'équilibre qu'il implique entre professionnalisme et engagement personnel.

#### *b) Les procédures budgétaires et comptables*

Comme l'ont établi plusieurs rapports d'audit externe, la direction financière de la fondation (siège) a déployé des outils performants pour le pilotage et le contrôle budgétaire et comptable des établissements.

Ainsi, au niveau budgétaire :

- les tableaux de bord au format Excel utilisés jusqu'en 2014 ont été remplacés à partir de 2015 par un outil d'informatique décisionnel qui permet d'accéder en temps réel aux données les plus précises d'exécution. Les données disponibles et les alertes portent sur le niveau d'activité et la facturation, les ressources humaines, et les dépenses budgétaires ;
- des réunions ou entretiens téléphoniques ont lieu tous les trimestres entre le siège et chaque établissement pour commenter l'exécution budgétaire. En septembre, ces rendez-vous portent plus spécifiquement sur l'élaboration du budget n+1.

Au niveau comptable, en amont des diligences menées par les commissaires aux comptes, la directrice financière et le contrôleur de gestion se déplacent au moins une fois par an dans chaque établissement pour réaliser l'inventaire. À cette occasion, des contrôles par sondage sont réalisés sur les pièces justificatives attachées aux opérations comptables. Par ailleurs, la direction financière (siège) procède, elle aussi, à des contrôles par sondage sur la base des grands livres des établissements et à des analyses spécifiques sur certains comptes, notamment lorsque des disparités apparaissent entre établissements, entre maisons, voire entre éducateurs.

Toutefois, la fondation ne s'est pas dotée d'un plan de contrôle comptable.

### **2 - Au siège : des actions engagées avec retard et à ce jour incomplètes**

#### *a) La cartographie des risques et le plan d'action*

La commission compétente en matière d'audit et de risques *« identifie et évalue les risques pour Action enfance concernant les enfants, l'image de la fondation, les aspects financiers de son activité<sup>31</sup> »*. Elle est composée de trois administrateurs, de la directrice financière et de la directrice de l'activité. Elle a vocation à se réunir trois fois par an. Cependant, en l'absence de compte-rendu, il n'est pas possible d'attester de la fréquence effective de ses réunions, ni de leur objet.

<sup>31</sup> Rapport d'activité 2016 de la fondation.

Sous l'égide de cette commission, la fondation s'est dotée d'une cartographie des risques, dont la première version a été présentée au conseil d'administration du 10 décembre 2013. Cette grille a été complétée et la cotation des différents items actualisée courant 2015, sans donner lieu à une nouvelle présentation en conseil d'administration.

Les risques sont cotés selon deux axes : leur criticité (probabilité et impact) et l'adéquation de la réponse apportée par la fondation. Sur cette base, le principal domaine de risque identifié concerne les actions à l'étranger. S'y ajoutent principalement le risque d'image, ainsi qu'un risque spécifique lié au respect de la réglementation<sup>32</sup>.

Chaque item vis-à-vis duquel la réponse apportée par la fondation est jugée insuffisante<sup>33</sup> est repris dans un plan d'action, qui comportait 15 lignes en 2016. Toutefois, la définition des actions à mener est parfois succincte, voire inexistante. Aucun responsable ni aucune échéance ne sont identifiés. Et, si le plan d'action et son état d'avancement ont été inscrits à l'ordre du jour du conseil d'administration du 22 octobre 2014, ils n'ont depuis fait l'objet d'aucun point d'étape formalisé à ce niveau.

#### *b) La remise à plat des procédures*

Un important chantier de formalisation ou de remise à plat des procédures existantes est en cours au niveau du siège. Engagées avec retard par rapport aux alertes issues notamment des rapports du Comité de la Charte et de la cartographie des risques réalisée en interne, ces actions doivent à présent être menées à leur terme.

En matière d'achats, les règles relatives à la commande publique n'ont pas toujours été respectées par le passé, la sélection des principaux prestataires ne reposant pas sur des mises en concurrence systématiques. Cependant, pour tenir compte de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016, la fondation a décidé, par prudence, de se conformer aux règles des marchés publics. Elle a en conséquence engagé un plan d'actions, dès 2016-2017, pour se conformer progressivement à ces obligations. Cette démarche doit être mise au crédit d'Action enfance.

#### *c) La prévention et la gestion des conflits d'intérêt*

Dès 2013, la fondation s'est engagée vis-à-vis du Comité de la Charte à se doter d'une charte relative à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêt. En pratique, ce document a seulement été adopté par le conseil d'administration en avril 2017. Il comporte en outre des faiblesses, notamment au niveau de l'identification des instances compétentes dans ce domaine.

Suite à l'adoption de ce document, les dispositions relatives aux déclarations d'intérêt ont fait l'objet d'une première application en mai 2017, chaque administrateur ayant signé et renvoyé une déclaration sur l'honneur au président. Toutefois, les courriers correspondants sont rédigés en des termes très généraux et strictement identiques pour tous. En particulier, la formule selon laquelle « *aucun membre de [la] famille n'a conclu de convention avec la fondation* », sans précision de date ou de période, est inexacte pour au moins une administratrice, dont le fils a été rémunéré, notamment en 2016, pour des prestations juridiques.

<sup>32</sup> Conventionnement des places financées dans chaque établissement par le conseil départemental compétent.

<sup>33</sup> Cotation de 3 à 5 sur une échelle de 1 à 5, 1 étant la réponse optimale.

Par ailleurs, malgré la disposition de la charte selon laquelle « *une confirmation ou une mise à jour doit être établie par l'administrateur [...] au cours du mois de janvier de chaque année* », il ne semble pas que l'exercice ait été renouvelé début 2018.

## IV - Une situation financière saine

Malgré un résultat d'exploitation en déficit sur deux exercices consécutifs (2013-2014), l'évolution des bilans et l'analyse des comptes de résultat d'Action enfance font apparaître une situation financière saine.

### A - Un niveau de réserves élevé et en progression malgré d'importants investissements en fonds propres

L'évolution des bilans de la fondation sur la période 2012-2016 met en lumière d'importants investissements sur fonds propres et une trésorerie confortable.

#### 1 - Un patrimoine en expansion

Les montants inscrits au bilan de la fondation Action enfance sont en progression de 10 % par rapport à 2012, pour atteindre 72 M€ en 2016.

La progression est supérieure s'agissant de l'actif immobilisé brut (+15 %), compte tenu principalement des immobilisations corporelles nouvelles réalisées sur la période. Le montant des amortissements progresse, quant à lui, de 31 % sur la période pour atteindre 28 M€ en 2016, soit 48 % de l'actif immobilisé brut, en lien direct avec le vieillissement du bâti et d'une partie de l'équipement.

Le montant de l'actif circulant a progressé également sur la période (+27 %) sous l'effet notamment de l'augmentation des disponibilités, qui ont fait plus que doubler entre 2013 et 2014 (+872 000 €, soit +116 %), puis de nouveau entre 2015 et 2016 (+3,3 M€, soit +171 %). Il est à noter également que le montant des produits à recevoir au titre des prix de journées a augmenté de 17 % sur la période, pour atteindre 8,4 M€ fin 2016.

Ces évolutions ont été financées, au passif, par une augmentation des fonds propres (+3,3 M€ soit +6,1 %), et notamment du résultat reporté (+4,4 M€ soit +19 %). S'y sont ajoutés la hausse des provisions (+1,2 M€, soit +53 %<sup>34</sup>) et un concours bancaire souscrit en 2016 (1,5 M€).

Les fonds propres de la fondation s'élevaient à 58 M€ au 31 décembre 2016. Ils étaient, pour un peu plus de la moitié, constitués de fonds associatifs et de réserves identifiées (30 M€). Le report à nouveau (27 M€ au 31 décembre 2016) complétait l'essentiel de ces fonds propres.

<sup>34</sup> Dont, en 2016, +407 000 € au titre d'un risque dans le cadre d'un contentieux avec l'URSSAF, qui a depuis fait l'objet d'une décision favorable de la commission de recours amiable ; et +180 000 € au titre du montant à verser au bailleur social dans le cadre de la construction du village de Monts-sur-Guesnes.

## 2 - Une trésorerie gérée avec prudence

### a) La constitution de réserves

Les décisions concernant la constitution de réserves et leur placement sont débattues en commission financière et validées en conseil d'administration. Ce dernier a établi la règle selon laquelle leur montant doit couvrir au moins 50 % du budget annuel de la fondation afin de sécuriser son activité et de lui permettre de financer les investissements jugés nécessaires<sup>35</sup>.

En pratique, la fondation a disposé, au cours des cinq derniers exercices, d'une trésorerie substantielle, qui équivalait fin de 2016 à près de huit mois de fonctionnement courant.

**Tableau n° 4 : évolution de la trésorerie**

<i>en €</i>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Fonds de roulement</i>	26 112 172	31 199 506	31 288 040	30 344 809	32 342 919
<i>- Besoin en fonds de roulement</i>	1 327 185	1 772 584	2 515 311	449 814	-304 456
<b>= "Trésorerie"</b>	<b>24 784 987</b>	<b>29 426 922</b>	<b>28 772 729</b>	<b>29 894 995</b>	<b>32 647 375</b>
<i>Charges d'exploitation de l'exercice hors dotations</i>	42 625 318	44 584 812	46 192 069	47 667 305	47 983 887
<i>Charges d'exploitation décaissables / 365</i>	116 782	122 150	126 554	130 595	131 463
<b>Trésorerie / jours de charges d'exploitation décaissables</b>	<b>212</b>	<b>241</b>	<b>227</b>	<b>229</b>	<b>248</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Ce niveau élevé de trésorerie trouve son origine, pour partie, dans le patrimoine dévolu par l'association Mouvement pour les villages d'enfants à la fondation Action enfance lors de sa constitution en 2006. Ainsi, à la fin de son premier exercice, la trésorerie de la fondation s'établissait à 22 M€<sup>36</sup>, dont 10 M€ correspondaient à des ressources issues de la générosité publique et non consommées<sup>37</sup>.

Entre 2012 et 2016, le fonds de roulement d'Action enfance a progressé de 24 %, soit +6,2 M€, en raison principalement :

- de la progression de ses fonds propres (+6,1 %, soit +3,3 M€). Cette évolution est cohérente avec le résultat cumulé sur la période (3,5 M€) ;
- de la diminution de la valeur de l'actif immobilisé (7,3 %, soit 2,4 M€), qui traduit notamment la progression des amortissements (+31 %, soit +6,7 M€).

Plus largement, l'augmentation du fonds de roulement sur la période peut être expliquée par le caractère aléatoire de certaines recettes (legs et assurance-vie, en particulier) qui ont permis des résultats plus favorables qu'anticipés en 2013 et en 2016, ainsi que par la

<sup>35</sup> Extrait du procès-verbal du conseil d'administration du 6 décembre 2011 : « *La fondation s'autorise également à se constituer un patrimoine et à se doter de fonds de réserve en vue d'assurer ses investissements ainsi que la pérennité de ses actions pendant environ six mois* ». Extrait du projet de charte de la gestion financière (en cours de validation par les instances statutaires de la fondation) : « *Action enfance a constitué des réserves avec l'objectif que celles-ci couvrent au moins six mois de son fonctionnement, soit 50 % de dépenses annuelles* ».

<sup>36</sup> Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance.

<sup>37</sup> Source : IGAS, 2011.

non-réalisation ou le report de certaines dépenses (échec du projet de déménagement de Boissettes à Écuelles ; interruption du déploiement du nouveau rythme de travail).

En parallèle, le besoin en fonds de roulement de la fondation a diminué de 1,6 M€ sur la période et il est devenu négatif (-304 000 €) en 2016. Ces chiffres tiennent toutefois compte d'un concours bancaire de 1,5 M€ souscrit par Action enfance courant 2016. Hors celui-ci, le besoin en fonds de roulement de la fondation s'établit à 1,2 M€, soit un niveau proche de celui observé en 2012. Les variations d'un exercice sur l'autre correspondent principalement à l'évolution des prix de journée à recevoir des départements, dont le montant représente chaque année entre 19 % et 21 % du total des produits issus de la tarification.

Au total, la trésorerie d'Action enfance a augmenté de 26 % en quatre ans, soit +6,4 M€, pour atteindre 33 M€ en 2016. Ce montant doit permettre de faire face aux aléas susceptibles de peser sur les recettes (difficultés rencontrées au niveau de la collecte, contentieux en cours avec certains conseils départementaux, incertitude sur la continuité de l'activité attribuée par les conseils départementaux<sup>38</sup>) et de financer les investissements à venir (rénovation d'équipements vieillissants et surtout construction de nouveaux villages). Un tel niveau de trésorerie pose néanmoins la question de la stratégie à moyen terme de la fondation et de l'actualisation subséquente de son plan de financement à cinq ans.

### *b) Les placements*

Sur proposition de la commission financière, le conseil d'administration valide les décisions de placement à long terme, en tenant compte notamment de leur interaction avec les investissements immobiliers. Hors fonds de réserve, les décisions de placement de la trésorerie courante sont prises conjointement par le trésorier, le directeur général et la directrice financière. Cette répartition des compétences n'est pas celle prévue par les statuts et le règlement intérieur, lequel prévoit en son article 11 que « *le bureau dispose des pouvoirs les plus étendus pour gérer les fonds au mieux des intérêts de la fondation* ».

Compte tenu de la progression de la trésorerie et par souci d'en améliorer le rendement, le conseil d'administration a décidé en décembre 2017 de recourir à un ou plusieurs mandats de gestion, dans le cadre d'un projet de charte de gestion financière en cours de validation par les instances statutaires. Les conditions de mise en œuvre, notamment s'agissant du choix du mandataire (appel d'offres), sont encore à l'étude.

La nature des placements est encadrée par la décision du conseil d'administration du 6 décembre 2011 selon laquelle la fondation s'engage « *à gérer son patrimoine “en bon père de famille” excluant tout investissement dans des produits financiers à risques* ».

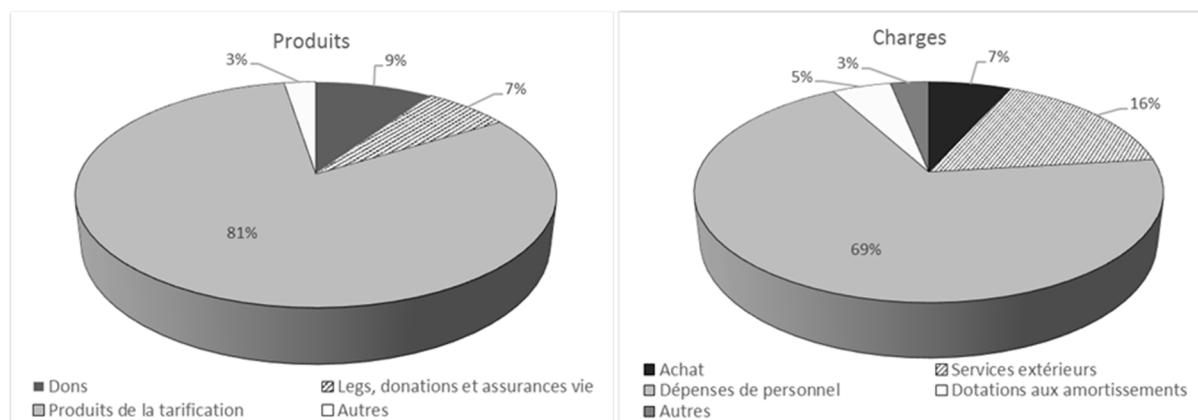
Au total, en 2016, les produits financiers s'établissaient à 1,2 M€, soit 4,2 % du montant des valeurs mobilières de placement. Ce montant inclut 406 000 € de plus-value dans le cadre de l'arrivée à échéance d'obligations d'État souscrites antérieurement, et 733 000 € d'intérêts courus non échus dans le cadre de divers contrats (soit un rendement théorique de 2,7 % environ).

<sup>38</sup> Dans la mesure où les départements ne s'engagent que dans le cadre d'un budget annuel, un opérateur ne peut être certain que les conseils départementaux continueront à lui adresser des enfants année après année. Si tel n'était pas le cas et qu'un opérateur concurrent était retenu par le département, la fondation devrait alors faire face à la fermeture d'un village, ce qui impliquerait un coût important (plan social pour le licenciement du personnel et amortissements restants non pris en charge par le département).

## B - Un résultat qui s'est rétabli après deux années de déficit

Les produits et charges d'exploitation représentent la grande majorité des montants inscrits au compte de résultat (97 % en 2016). Ainsi, le résultat de l'exercice est très dépendant du résultat d'exploitation, et les déficits enregistrés en 2014 et 2015 s'expliquent largement par l'impact du déploiement du nouveau rythme de travail et par la variation des ressources issues de la générosité publique.

**Graphique n° 1 : décomposition des produits et des charges d'exploitation en 2016**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance.

### 1 - Des produits et des charges d'exploitation dynamiques

Les produits et charges d'exploitation ont progressé de 11 % sur la période, en lien avec le déploiement du nouveau rythme de travail et l'ouverture d'un nouveau village à Monts-sur-Guesnes (Vienne).

Par sous-périodes, les produits d'exploitation ont diminué entre 2013 et 2015 compte tenu principalement du recul des legs (48 % entre 2013 et 2014) puis des dons (6 % entre 2014 et 2015) ; ils se sont rétablis en 2016 sous l'effet d'un rebond du niveau des ressources tirées des legs et assurances-vie (+41 %) ainsi que de l'évolution du produit des prix de journée (+3,9 %) en lien avec l'ouverture d'un nouveau village.

Les charges, quant à elles, ont augmenté davantage en début de période (+4,2 % par an entre 2012 et 2014) qu'en fin de période (+1,7 % en 2015 et +0,7 % en 2016) compte tenu du déploiement du nouveau rythme de travail. Les déficits enregistrés en 2014 et 2015 n'ont pas remis en cause le niveau des réserves et l'interruption du déploiement du nouveau rythme a permis le retour à un résultat excédentaire dès 2016.

#### a) Les produits d'exploitation

Les produits issus de la tarification (prix de journée versés par les conseils départementaux) représentaient 42 M€, soit 81 % du total des produits d'exploitation en 2016. Ils étaient en progression de 13 % depuis 2012, compte tenu principalement de la montée en charge du village de Bréviandes, ouvert en septembre 2012 (+2,3 M€ entre 2012 et 2013), ainsi que de l'ouverture du village de Monts-sur-Guesnes en 2016 (+1,3 M€).

Le produit des donations, legs et assurances-vie a progressé de 41 % par rapport à 2015 pour atteindre 3,5 M€ en 2016, mais il est resté globalement stable sur la période (0,2 %). Le produit des dons a, quant à lui, diminué de 6,5 % depuis 2012 et s'établissait à 4,8 M€ en 2016.

#### *b) Les charges d'exploitation*

Les charges de personnel s'établissaient à 35 M€ en 2016, soit 69 % des charges d'exploitation. Elles ont augmenté sur la période mais leur part dans le total n'a progressé que de 0,9 point entre 2013 et 2016. Les services extérieurs (8,2 M€ en 2016) correspondent à titre principal aux activités des enfants accueillis (vacances, loisirs et scolarité). S'y ajoutent les frais de location et charges afférentes, des dépenses liées à la communication (prospection, magazines, etc.) ainsi que des honoraires et des frais de personnels intérimaires. Les dépenses alimentaires et d'énergie constituent l'essentiel des achats (3,4 M€ en 2016).

### **2 - Un résultat financier excédentaire**

Le résultat financier a été excédentaire sur toute la période, avec une progression de 80 % liée à l'augmentation du niveau de la trésorerie placée.

### **3 - Des résultats exceptionnels sensibles aux variations des dotations aux provisions**

Le résultat exceptionnel de la fondation a été déficitaire à partir de 2014. Cette situation traduisait principalement l'impact de deux PSE successifs sur le niveau des charges exceptionnelles (en 2014 et en 2015), puis sur le niveau des provisions (582 000 € en 2015 et de 657 000 € en 2016), lesquelles tiennent compte de risques prudhommaux.

## ***CONCLUSION ET RECOMMANDATION***

---

*Malgré des progrès récents, la gouvernance de la fondation Action enfance peut encore être améliorée. La composition du conseil d'administration et le fonctionnement des comités techniques ne correspondent pas à ce que prévoient les dispositions statutaires. La teneur des procès-verbaux (conseil d'administration et bureau), voire l'absence de comptes rendus systématiques (comités et commission), ne permettent pas davantage de s'assurer que les différentes instances jouent effectivement leur rôle. En outre, les délégations de pouvoir sont insuffisamment formalisées.*

*Le recrutement des membres du comité exécutif et, plus largement, la gestion des ressources humaines du siège devraient être plus encadrés.*

*Enfin, la maîtrise des risques doit être renforcée. Le conseil d'administration est peu impliqué dans la définition et le suivi des plans d'action à mettre en œuvre, qui demeurent très incomplets. En particulier, le chantier engagé tardivement et visant à doter la fondation de procédures formalisées, complètes et opérantes doit à présent être mené à son terme.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 1. procéder au recensement et à la révision éventuelle de l'ensemble des procédures permettant le fonctionnement de la fondation, et faire valider cette démarche par le conseil d'administration.*
-

## Chapitre II

# L'appel à la générosité publique

Le rendement net de la collecte d'Action enfance (incluant les dons et les legs) est en baisse et sa stratégie en la matière est à redéfinir, d'autant que la recherche de fonds – externalisée – est coûteuse pour la fondation. Le traitement des dons n'est, en outre, pas exempt de risques. Les obligations légales sont dans l'ensemble respectées, malgré des imprécisions ou des incohérences qui concernent principalement l'affectation par emploi des ressources collectées auprès du public.

### I - Un rendement net en baisse

Le montant total de la collecte a atteint 8,4 M€ en 2016, dont 58 % issus des dons et 42 % des legs et autres libéralités (assurances-vie, principalement). Ce montant a été en baisse de 3,9 % sur la période sous revue (2012-2016), alors que les frais d'appel à la générosité ont, pour leur part, augmenté de 15 %.

**Tableau n° 5 : évolution des ressources issues de la générosité du public et frais associés**

<i>en €</i>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2012 /2016</b>
<b>Dons</b>	5 167 341	4 827 731	5 291 208	4 973 571	4 830 450	-6,5 %
<b>Frais d'appel aux dons</b>	2 121 749	2 065 872	2 432 263	2 379 565	2 405 368	13,4 %
<i>dont frais de recherche</i>	1 766 908	1 765 517	2 092 554	2 071 873	2 113 837	19,6 %
<i>frais de traitement</i>	354 841	300 355	339 709	307 692	291 531	-13,3 %
<i>Ratio des frais d'appel aux dons sur les montants collectés</i>	<b>41,1 %</b>	<b>42,8 %</b>	<b>46 %</b>	<b>47,8 %</b>	<b>49,8 %</b>	<b>21,3 %</b>
<b>Legs et autres libéralités</b>	3 529 419	4 668 087	2 430 028	2 501 526	3 524 043	-0,2 %
<b>Frais d'appel aux legs et autres libéralités</b>	246 864	248 835	288 889	278 960	311 117	26 %
<i>dont frais de recherche</i>	127 441	119 832	132 675	125 031	140 484	10,2 %
<i>frais de traitement</i>	119 423	129 004	156 214	153 929	170 633	28,9 %
<i>Ratio des frais d'appel aux legs sur les montants collectés</i>	<b>7, 0%</b>	<b>5,3 %</b>	<b>11,9 %</b>	<b>11,2%</b>	<b>8,8%</b>	<b>26,2 %</b>
<b>Total des ressources collectées</b>	8 696 760	9 495 818	7 721 236	7 475 097	8 354 493	-3,9 %
<b>Total des frais d'appel à la générosité du public</b>	<b>2 368 612</b>	<b>2 314 707</b>	<b>2 721 152</b>	<b>2 658 524</b>	<b>2 716 485</b>	<b>14,7 %</b>
<i>Ratio des frais sur les montants collectés</i>	<b>27,2 %</b>	<b>24,4 %</b>	<b>35,2 %</b>	<b>35,6 %</b>	<b>32,5 %</b>	

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Les dons, bien qu'en baisse de 6,5 % sur la période, représentent une masse globalement stable et prévisible, directement liée aux moyens alloués à la campagne de marketing direct mise en place. Les legs et autres libéralités en revanche produisent des recettes beaucoup plus aléatoires, car elles sont liées à des événements sur lesquels la fondation n'a pas de visibilité. Ainsi, bien que les recettes issues des libéralités se retrouvent au même niveau en 2016 qu'en 2012, elles ont connu des variations fortes selon les années, avec, par exemple, une hausse de 41 % entre 2015 et 2016. La tendance s'est inversée en 2017, avec les legs qui sont devenus majoritaires<sup>39</sup>, dans un contexte de progression de la collecte (11,2 M€)<sup>40</sup>.

Les frais liés aux dons (frais de recherche de dons et frais de traitement) représentent une part croissante et considérable des montants collectés. Elle a atteint 50 % en 2016. Les frais liés aux legs représentent une proportion des montants collectés bien inférieure et quasi-stable sur la période.

## II - Une stratégie de collecte qui reste à redéfinir

La stratégie de collecte, malgré des progrès, pourrait être encore davantage formalisée au niveau des instances de gouvernance. En outre, les campagnes de notoriété font l'objet d'incertitudes, tandis que la stratégie initiée par la fondation en 2009, dite « *stratégie de la valeur* », n'est pas soutenable dans la durée et doit être redéfinie.

### A - Une formalisation encore insuffisante au niveau des instances de gouvernance

La fondation (direction de la communication) établit chaque année un plan de développement en matière de collecte, qui fixe le planning annuel des sollicitations, les canaux de collecte, le public visé, ainsi que les résultats attendus en termes de montants. Ce plan est défini pour chaque année N+1 au dernier trimestre de l'année N, et ajusté en fonction des résultats de la collecte de l'année N, du comportement des donateurs et des enjeux prévisionnels de l'année N+1.

Le conseil d'administration d'Action enfance est globalement bien informé en matière de communication et de collecte, s'agissant des grandes orientations comme des relations avec les prestataires. Son niveau d'information demeure cependant général et ne recouvre ni la stratégie précise retenue en matière de collecte (choix de tel canal de collecte par rapport à tel autre ou de telle cible de donateurs par rapport à telle autre), ni le contenu des messages des futures campagnes.

Les constats établis par l'IGAS dans son rapport de 2011 sont toujours d'actualité aujourd'hui : le conseil d'administration ne joue pas « *de rôle décisionnel en la matière* » et « *ne dispose pas notamment d'informations précises sur le rendement des différents canaux de collecte qui lui permettent d'apprécier la pertinence de la stratégie multi-canal engagée par [la fondation]* ». À cet égard, il est frappant de constater que les procès-verbaux du conseil d'administration ne font état d'aucun échange s'agissant de la « *stratégie de la valeur* » dans laquelle la fondation s'est engagée depuis 2012 et qui constitue une orientation fondamentale de sa politique de collecte.

<sup>39</sup> En 2017, les legs atteignent 6,4 M€ contre 4,8 M€ pour les dons.

<sup>40</sup> Cette tendance est confirmée par les premières estimations pour 2018.

Il en va de même de la tentative de relance des campagnes de prospection, pour compenser la réduction de la base de donateurs résultant de la stratégie de la valeur. En outre, le conseil d'administration ne valide pas le plan de développement de manière systématique : par exemple, il ne l'a pas fait pour les exercices 2012 et 2015.

Les décisions du conseil d'administration sont préparées au sein de la commission compétente en matière de communication, laquelle semble s'être réunie régulièrement tout au long de la période sous revue. Il est toutefois difficile de juger du contenu des échanges au sein de cette commission, la fondation n'ayant fourni à la Cour que les présentations réalisées par la direction de la communication à l'appui des réunions de cette commission, et non des comptes rendus. À cela s'ajoute le fait qu'un seul de ces documents est disponible pour l'année 2015, et aucun pour l'année 2016.

L'IGAS recommandait, en 2011, de soumettre annuellement au conseil d'administration un document qui synthétise la stratégie de collecte de la fondation, incluant « *les principaux axes de communication sur le contenu des messages et la déontologie ; un objectif global de coût de collecte et de recette, par canal de collecte ; la stratégie marketing ; les différents supports d'appel à la générosité publique et le format des campagnes ; les objectifs par population de donateurs : fréquence de sollicitation, don moyen* ».

Force est de constater que cette recommandation pertinente n'a pas été mise en œuvre par la fondation.

Dans le cadre de la stratégie globale de la fondation élaborée pour la période 2019-2024, la stratégie de communication et de collecte devrait être définie et soumise au conseil d'administration d'ici la fin de l'année 2018.

## **B - Des hésitations concernant les campagnes de notoriété**

### **1 - Un préalable : le changement de nom**

Le changement de nom d'Action enfance dépassait le champ de la seule collecte, puisqu'il s'agissait de revoir « *le positionnement de la fondation, son nom et sa signature* »<sup>41</sup>. Mais il a fait aussi partie de la stratégie de collecte, puisque l'un des objectifs était de « *renouveler le profil [des] donateurs* » selon le compte-rendu du bureau du 27 novembre 2012. Le changement de nom, le choix du nouveau logo et de la nouvelle signature ont été votés par le conseil d'administration lors de sa séance du 11 décembre 2012.

### **2 - L'incertitude relative aux campagnes de notoriété**

La fondation s'est engagée, en 2010, dans une stratégie de développement de sa notoriété, ainsi que le relève l'IGAS dans un rapport de 2011, « *en s'appuyant notamment sur le parrainage de personnalités bénéficiant d'une image positive dans le grand public (Marc Lièvremont, sélectionneur de l'équipe de France de rugby et Jean Dujardin, acteur)* ».

---

<sup>41</sup> Document présenté à la commission compétente en matière de communication du 2 juillet 2012.

À partir de l'année 2013, Action enfance a de nouveau lancé une campagne de notoriété, visant cette fois à faire connaître son nouveau nom. En plus d'événements ponctuels, comme une soirée « *amis et bienfaiteurs* » organisée le 16 octobre 2013 autour du documentaire réalisé sur l'*« Odyssée polaire »*<sup>42</sup>, et de pages consacrées au nouveau nom dans le magazine *Grandir ensemble* (numéros de mars et juin 2013), un plan de communication global a été conçu, qui s'appuyait sur l'ensemble des supports (télévision, Internet, presse, radio et relations publiques).

De telles campagnes sont coûteuses. Ainsi, le budget consacré aux campagnes de communication a été beaucoup plus élevé en 2015 que les années antérieures (724 000 €, dont 395 000 € de publicité en 2015, contre 262 000 € en 2012, 117 000 € en 2013 et 173 000 € en 2014).

Cette politique visant à renforcer la notoriété d'Action enfance a cependant connu un coup d'arrêt en 2016, comme en témoigne le procès-verbal du conseil d'administration du 2 février 2016 (« *le budget notoriété n'est pas reconduit* »). En sens inverse, le plan de communication pour 2017, présenté au conseil d'administration du 31 janvier 2017, a prévu à nouveau de développer la notoriété, en ciblant les médias, le grand public, le réseau institutionnel, ainsi que les entreprises partenaires.

Ces hésitations conduisent à s'interroger sur l'existence d'une stratégie claire et définie en matière de notoriété de la fondation. Auditionnée par la Cour, la fondation a fait état de sa volonté d'*« installer* » le nom de la fondation par des actions de notoriété.

## C - Une stratégie de collecte en quête de renouvellement

La stratégie d'Action enfance en matière de collecte consiste à privilégier la valeur des dons sur leur volume. Elle n'est pas soutenable dans la durée, cette stratégie est en quête de renouvellement.

### 1 - Une « stratégie de la valeur » initiée en 2009, mais non soutenable dans la durée

La fondation a engagé, en 2009, une stratégie dite de « *la valeur* », qui consiste à privilégier le montant du don sur le nombre de donateurs. Elle vise à augmenter la valeur globale de la base de donateurs en augmentant la valeur de chaque donateur. Cette stratégie s'appuie sur des techniques d'analyse et de traitement de la base de donateurs (segmentation en différents profils de donateurs, auxquels sont attribués des « *scores* » de don), de marketing direct (répartition téléphone/papier, positionnement des grilles de dons, etc.) ainsi que sur le positionnement du message lui-même.

Le nombre de donateurs réguliers a ainsi baissé de près de 20 % entre 2012 et 2016, alors que les montants collectés ne diminuaient que de 3,6 % sur la même période<sup>43</sup>. La stratégie de la valeur s'est traduite plus largement par une baisse du nombre de dons, qui s'est accompagnée d'une hausse du montant moyen de don.

<sup>42</sup> Expédition de dix jours en Laponie suédoise en mars 2013 avec six jeunes accueillis par la fondation.

<sup>43</sup> Les chiffres présentés dans toute cette section sont issus des tableaux de bord de la collecte et ne sont pas exactement identiques à ceux tirés des comptes annuels, compte tenu notamment de décalages temporels. Les écarts sont toutefois minimes et ne remettent pas en cause le fond des analyses.

**Tableau n° 6 : évolution de la collecte de dons en montant collecté, nombre de dons et don moyen**

	2012	2013	2014	2015	2016	2012 /2016
<i>Nombre de dons</i>	65 644	57 507	59 693	56 059	54 386	-17,2 %
<i>Montants collectés (en €)</i>	4 865 268	4 951 677	5 182 931	5 217 482	4 623 964	-5,0 %
<i>Don moyen (en €)</i>	74	86	87	93	85	14,7 %

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

Le risque associé à cette stratégie est celui d'un assèchement de la base de donateurs. Action enfance a indiqué à la Cour que « *la conséquence mécanique de moyen/long terme d'une stratégie de la valeur non associée à des vagues de prospection massive* » est que « *l'attrition naturelle de la base de donateurs réguliers [...] [ne soit pas] compensée par une arrivée de nouveaux donateurs permettant de remplacer les donateurs réguliers 'sortants'* ». À cela s'ajoute le fait que la base de la fondation « *présente la particularité d'être très âgée (y compris sur le marché de la collecte de fonds) versus les bases d'autres structures : l'attrition naturelle est ici accentuée par la disparition des donateurs historiques, très attachés à la cause et, de fait, appartenant au cœur de cible de la collecte* ». Cette situation handicape doublement la fondation dans sa capacité d'échange de fichiers avec d'autres structures pour les campagnes de prospection, ce qui nuit au recrutement de nouveaux donateurs.

Dans les faits, le nombre de dons a baissé de plus de 17 % sur la période étudiée, alors que les nouveaux donateurs ne représentaient qu'une part minime de la collecte, tant en nombre de dons qu'en montant. Autrement dit, le renouvellement de la base donateurs n'est pas assuré pour la fondation. Les difficultés des campagnes de prospection le confirment et conduisent à penser que la stratégie de la valeur n'est pas soutenable à long terme, dans la mesure où elle n'est pas accompagnée de bons résultats en termes de recrutement de nouveaux donateurs.

## 2 - Des canaux multiples

### a) Le marketing direct

Le marketing direct est constitué du publipostage et du télémarketing. Les campagnes de marketing direct sont utilisées autant en prospection qu'en fidélisation. Si le télémarketing est assuré par un prestataire spécifique, une agence principale a la charge de coordonner l'ensemble de la stratégie de marketing direct de la fondation, y compris les campagnes téléphoniques.

Le marketing direct représente une part très majoritaire de la collecte totale. On note toutefois un essoufflement de ce canal de collecte (-15 % entre 2012 et 2016).

**Tableau n° 7 : évolution de la part du marketing direct<sup>44</sup> dans la collecte totale**

	2012	2013	2014	2015	2016	2012 /2016
Collecte issue du marketing direct	3 219 035	2 881 570	2 990 040	2 885 946	2 741 865	-14,8 %
Collecte totale	5 150 005	4 843 763	5 332 896	4 964 569	4 847 312	-5,9 %
Part dans la collecte totale	62,5 %	59,5 %	56,1 %	58,1 %	56,6 %	

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

Un autre élément illustre ce phénomène : l'évolution respective du nombre de contacts – envois ou appels téléphoniques (+32 % entre 2012 et 2016) – et du nombre de dons (-21 %). Ainsi, maintenir le niveau de la collecte demande de plus en plus d'efforts à la fondation.

**Tableau n° 8 : évolution comparée du nombre de contacts en marketing direct et du nombre de dons qui en sont issus**

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012/2016
Nombre de dons	51 937	43 568	45 746	41 922	41 038	-21,0 %
Nombre de contacts	897 583	956 564	1 082 094	1 073 375	1 186 821	32,2 %

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

S'agissant spécifiquement du magazine *Grandir ensemble*, il est adressé aux donateurs sur une base trimestrielle. Il s'agit d'une revue de 16 pages qui aborde les activités de la fondation et l'actualité de la protection de l'enfance. Il sert également de support à l'appel aux dons et legs. Par définition, il est destiné uniquement aux campagnes de fidélisation, car il n'est adressé qu'à des donateurs de la fondation existants.

La contribution de *Grandir ensemble* à la collecte totale a connu une baisse significative sur la période (-40 %), alors même que le nombre d'exemplaires envoyés ne baissait que de 18 %. La part de *Grandir ensemble* dans la collecte totale a perdu six points entre 2012 et 2016, passant de 17 à 11 %. Parmi les éléments avancés par la fondation, le paiement sur le site Internet (au lieu du renvoi du coupon accompagnant le magazine) ainsi que l'augmentation du nombre de campagnes de fidélisation sur l'année pourraient expliquer la chute de la contribution du magazine à la collecte.

### *b) Les partenariats avec les entreprises et la collecte digitale*

Un plan d'action global en matière de communication a été présenté au conseil d'administration du 31 janvier 2017. À côté de la collecte dite « classique », il identifie deux manières d'optimiser et diversifier les ressources : en développant les partenariats avec les entreprises (la fondation se donne pour objectif d'entretenir les partenariats existants et de trouver deux nouveaux partenaires durables sur l'année) ; en élaborant une stratégie de collecte en ligne, avec pour objectif le rajeunissement des donateurs.

<sup>44</sup> Y compris la collecte issue des envois du magazine *Grandir ensemble*, qui fait partie de la stratégie de marketing direct d'Action enfance.

## Les partenariats avec les entreprises

La fondation s'est engagée depuis plus de dix ans dans une stratégie de partenariats avec des entreprises. Il s'agit d'opérations de réversion ou de produits-partages menées en partenariat avec des entreprises, de la participation à des événements visant à collecter, ou de mécénat de compétences.

**Tableau n° 9 : évolution de la collecte issue des partenariats entreprises**

	2012	2013	2014	2015	2016	2012 /2016%
<i>Montants collectés (en €)</i>	212 650	52 122	168 189	171 072	226 513	6,5 %
<i>Nombre de partenaires</i>	8	9	14	16	12	

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

## La collecte en ligne

Jusqu'en 2017, il n'existait pas de stratégie de collecte digitale. La collecte en ligne correspondait donc avant tout à un moyen de paiement pour les donateurs. Les dons spontanés de nouveaux donateurs fréquentant par eux-mêmes le site Internet d'Action enfance ne représentaient selon la fondation qu'une part minime des dons en ligne.

La situation devrait évoluer dès lors qu'Action enfance a décidé de se lancer dans une véritable stratégie digitale à partir de 2017.

## **3 - Une fidélisation très majoritaire, mais une tentative de relance de la prospection**

Grâce à ses différents prestataires, la fondation dispose d'informations précises sur sa base de donateurs. En s'appuyant sur ces éléments, elle réalise chaque année un nombre important de campagnes de marketing direct, à destination de donateurs figurant déjà dans la base de la fondation (campagne de fidélisation) ou de nouveaux donateurs potentiels (campagne de recrutement ou de prospection). Si les campagnes de fidélisation sont très majoritaires au sein de la collecte, Action enfance s'est lancée depuis 2015 dans une tentative de relance de la prospection.

### *a) La politique de fidélisation*

La politique de fidélisation est définie en prenant en compte des éléments quantitatifs (nombre de campagnes, nombre d'envois par campagne, nombre de dons visés par profil de donateur, don moyen attendu par profil de donateur, taux de rendement de la campagne, collecte brute visée sur cette campagne et retour sur investissement visé), ainsi que des éléments qualitatifs (positionnement de la fondation en termes de discours et de projet). Le donateur est sollicité par différents canaux (message de sollicitation papier, appel téléphonique, courriel) en fonction de son profil. La « pression », c'est-à-dire le nombre de sollicitations auxquelles sont soumis les donateurs, dépend également de leur profil. Ainsi, un donateur régulier et faisant de gros dons reçoit un nombre de sollicitations différent d'un donateur en prélèvement automatique. Un donateur reçoit entre quatre et onze sollicitations par an, avec l'objectif d'éviter une sur-sollicitation. Si un donateur a émis le souhait de ne pas recevoir de sollicitation, sa demande est ainsi prise en compte.

Les campagnes de fidélisation représentent une part majoritaire des ressources collectées, qui a tendance à diminuer légèrement sur la période (de 58 % à 52 %), tandis que les campagnes de prospection ne permettent de collecter qu'une très faible part des ressources, comprise entre 3 % et 5 % sur la période. Les ressources issues des campagnes de fidélisation connaissent toutefois une baisse plus importante (-16 % entre 2012 et 2016) que celles issues des campagnes de prospection (-6,2 %).

*b) La prospection*

L'évolution respective des dépenses et du nombre de contacts en prospection et en fidélisation a montré une évolution favorable à la première sur la période étudiée. En effet, Action enfance a cherché à compenser par une relance de la prospection les effets de la « stratégie de la valeur » sur la taille de la base de donateurs. Ainsi, les dépenses consacrées à la prospection dépassaient celles consacrées à la fidélisation en 2015 et 2016.

**Tableau n° 10 : répartition des dépenses de marketing direct entre fidélisation et prospection**

	2012	2013	2014	2015	2016	2012 /2016
<i>Dépenses de fidélisation</i>	628 280	658 485	764 510	662 517	714 413	13,7 %
<i>% du total</i>	51,5 %	54,9 %	57,4 %	49,8 %	49,4 %	
<i>Dépenses de prospection</i>	591 781	540 706	567 763	667 467	730 976	23,5 %
<i>% du total</i>	48,5 %	45,1 %	42,6 %	50,2 %	50,6 %	
<b>Total</b>	<b>1 220 061</b>	<b>1 199 191</b>	<b>1 332 273</b>	<b>1 329 984</b>	<b>1 445 389</b>	<b>18,5 %</b>

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

De la même façon, la répartition du nombre de contacts entre prospection et fidélisation a évolué dans un sens favorable à la prospection pendant la période sous revue. Même si les contacts au titre des campagnes de fidélisation restaient très largement majoritaires, on observe que le nombre de contacts de prospection a augmenté dans des proportions bien plus importantes sur la période (de près de 85 % contre seulement 12 % pour les contacts de fidélisation) et que le différentiel entre les deux types de campagne a tendu à s'atténuer.

Le problème qui se pose à Action enfance est que les campagnes de prospection sont très coûteuses. Elles représentent en fait un coût net pour la fondation (montants collectés inférieurs aux dépenses engagées), dont le montant augmente en outre de 45 % sur la période. Les recettes nettes issues des campagnes de fidélisation ont elles aussi été en baisse sur la période (-23 %), mais ces campagnes ont eu, pour leur part, un solde positif, qui a permis de combler celui de la prospection. L'évolution des recettes nettes<sup>45</sup> des campagnes de fidélisation et de prospection a témoigné plus largement des difficultés de la collecte.

<sup>45</sup> Les recettes nettes correspondent aux montants collectés, desquels on soustrait les dépenses engagées (fabrication et affranchissement).

**Tableau n° 11 : recettes nettes issues des campagnes de fidélisation et de prospection**

	2012	2013	2014	2 015	2 016	2012 /2016
<i>En fidélisation</i>	2 345 485	2 056 895	2 002 852	1 978 703	1 797 426	-23 %
<i>En prospection</i>	-346 511	-374 516	-345 085	-422 741	-500 950	-45 %
<b>Total</b>	<b>1 998 974</b>	<b>1 682 379</b>	<b>1 657 767</b>	<b>1 555 962</b>	<b>1 296 476</b>	<b>-35 %</b>

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

Les campagnes de prospection ont en outre eu un rendement moyen beaucoup plus faible que les campagnes de fidélisation, avec 1,6 don pour 100 contacts en 2016.

**Tableau n° 12 : rendement moyen par contact des campagnes de prospection et de fidélisation**

En %	2012*	2013	2014	2015	2016
<i>En fidélisation</i>	nc	5,45	5,09	4,93	4,61
<i>En prospection</i>	nc	2,08	2,16	2,05	1,64
<b>Total marketing direct</b>	<b>nc</b>	<b>4,55</b>	<b>4,23</b>	<b>3,91</b>	<b>3,46</b>

\* Les chiffres fournis pour l'année 2012 ne sont pas établis dans le même format et ne sont donc pas comparables à ceux des années suivantes.

Source : Cour des comptes d'après Action enfance

Selon la fondation, ces constats doivent être replacés dans le contexte plus global d'un marché du don en fort ralentissement, avec des difficultés d'autant plus importantes pour entretenir et renouveler la base de donateurs que la notoriété initiale ou spontanée de la structure est faible. Face à la réduction du nombre de ses donateurs, Action enfance ne peut pas faire l'économie d'un investissement en prospection, nécessairement plus coûteux que de la simple fidélisation.

#### 4 - L'encouragement du prélèvement automatique comme mode de paiement

Un autre élément de la stratégie de la fondation qu'il convient de mentionner est l'encouragement du prélèvement automatique comme mode de versement. La fondation mène chaque année des campagnes visant à transformer les dons en prélèvements automatiques. Déjà relevée par l'IGAS en 2011, la croissance de la collecte sous forme de prélèvement automatique s'est poursuivie (+15 % entre 2012 et 2016). Les prélèvements automatiques représentaient 20 % de la collecte totale en 2016.

### III - Une recherche de fonds externalisée et coûteuse

Confiée à quatre prestataires principaux, la collecte représente des coûts croissants, en particulier s’agissant des dons.

#### A - Un recours quasi-exclusif à des prestataires extérieurs

Pour ses campagnes de recherche de fonds, la fondation a recours à quatre prestataires extérieurs principaux. Ceux-ci interviennent à toutes les étapes de la mise en œuvre, sans exclure la possibilité de sous-traiter certaines compétences :

- une agence en conseil marketing, qui assure également la fabrication des messages papier (impression et routage) ainsi que la recherche de legs, et qui coordonne l’ensemble de la stratégie de marketing direct ;
- une société de conseil et d’analyse des données du fichier des donateurs ;
- un prestataire de télémarketing, pour la passation des appels téléphoniques et l’envoi des courriers afférents ;
- La Poste, pour la gestion des envois (messages, retours, etc.).

Ces campagnes principales ne sont pas exclusives d’autres actions plus spécifiques et ponctuelles, retenues dans le cadre de la stratégie annuelle ou pluriannuelle, dont notamment des opérations de partenariat, des participations à des évènements, ou l’achat d’encarts dans des publications extérieures (annonces à destination des notaires, par exemple).

#### B - Une collecte de plus en plus coûteuse

Les frais de recherche de fonds ont été en nette progression depuis 2012, tandis que la rentabilité de la collecte a connu un tassement – principalement s’agissant des dons.

##### 1 - Des coûts de collecte en progression de 19 % sur la période

Les dépenses liées à la recherche de dons et de legs s’établissaient en 2016 à 2,3 M€, en hausse de 19 % depuis 2012.

Les trois principaux postes de dépenses sont liés aux honoraires des prestataires, que ce soit pour leurs activités de conseil ou de fabrication des mailings et des autres envois réalisés dans le cadre des actions de prospection et de fidélisation.

Les dépenses liées aux actions de prospection ont été stables, à la différence des dépenses liées aux actions de fidélisation qui ont progressé de plus de 50 % sur la période. Cette augmentation a été particulièrement plus marquée pour les exercices 2014 et 2016, ce qui a correspondu aux options stratégiques de la fondation.

**Tableau n° 13 : montant des frais de collecte**

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016/ 2012
<i>Frais communs</i>	6 154	9 830	23 502	5 117	8 287	34,7 %
<i>Événements</i>	1 773	18 761	32 093	32 083	17 287	875,0 %
<i>Honoraires des prestataires</i>	295 237	276 949	291 892	356 795	294 860	-0,1 %
<i>Prospection</i>	733 268	636 552	716 245	751 547	696 307	-5,0 %
<i>Fidélisation</i>	646 068	725 882	913 763	779 871	981 502	51,9 %
<i>Partenariat entreprises</i>	27 319	41 167	42 354	69 751	34 554	26,5 %
<i>Frais de relation presse</i>	57 089	56 376	72 705	76 709	81 040	42,0 %
<i>Frais de recherche de legs</i>	127 441	119 832	132 675	125 031	140 484	10,2 %
<b>Total des frais de recherche de fonds</b>	<b>1 894 349</b>	<b>1 885 349</b>	<b>2 225 229</b>	<b>2 196 904</b>	<b>2 254 321</b>	<b>19,0 %</b>
<b>Total des frais d'appel à la générosité publique (CER)</b>	<b>2 368 628</b>	<b>2 314 706</b>	<b>2 721 152</b>	<b>2 658 526</b>	<b>2 716 485</b>	<b>14,7 %</b>
<b>Part des frais de recherche dans le total des frais d'appel</b>	<b>80,0 %</b>	<b>81,5 %</b>	<b>81,8 %</b>	<b>82,6 %</b>	<b>83,0 %</b>	<b>3,8 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après la comptabilité analytique d'Action enfance.

La stabilité des coûts de prospection n'est pas exclusive d'une diminution notable du coût unitaire par contact. Celle-ci s'explique par un recours moins important à la prospection téléphonique, plus coûteuse que l'envoi de mailings – ce qui permet, en outre, de toucher un plus grand nombre de donateurs potentiels.

**Tableau n° 14 : coût unitaire de la prospection**

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2012/ 2016
<i>Frais de prospection</i>	733 268	636 552	716 245	751 547	696 307	-5,0 %
<i>Nombre de contacts</i>	249 000	255 000	317 000	381 000	460 000	84,7 %
<i>dont téléphoniques</i>	97 000	84 000	80 000	80 000	80 000	-17,5 %
<i>papier</i>	152 000	171 000	237 000	301 000	380 000	150,0 %
<b>Coût unitaire prospection</b>	<b>2,94</b>	<b>2,50</b>	<b>2,26</b>	<b>1,97</b>	<b>1,51</b>	<b>-48,6 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après la comptabilité analytique d'Action enfance

Les frais communs couvrent les dépenses de la direction de la communication (déplacements et téléphonie, à titre principal). Ils sont restés modestes et stables, à l'exception de l'exercice 2014 qui incluait les frais de recrutement de la nouvelle directrice.

En 2016, la fondation a eu moins recours à des manifestations événementielles (« événements »), plus importantes en 2014 et 2015. Les dépenses de l'exercice 2014 intégraient celles liées au démarrage des travaux du village de Monts-sur-Guesnes. Ces dépenses ont été diverses : honoraires, frais de déplacements, locations, frais de bouche, fabrication de mailings et frais postaux.

Les dépenses liées aux partenariats entreprise correspondent à des charges de personnel et des frais associés. En 2015, elles comprenaient, de surcroît, des dépenses (environ 29 000 €) liées à la fabrication de supports dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie « grands donateurs ».

Les frais de relation presse sont principalement constitués des honoraires de l'agence de relations presse (67 000 € en 2016).

Enfin, les frais de recherche de legs ont progressé de 10 % sur la période. Ils comprennent les coûts des insertions (97 000 € en 2016) dans des publications extérieures à la fondation (magazines destinés aux notaires) et la fabrication de dépliants, essentiellement réalisés par un prestataire et son sous-traitant.

## 2 - Un tassement de la rentabilité de la collecte qui concerne principalement les dons

Le ratio coûts/recettes met en évidence des coûts de collecte<sup>46</sup> (dons et legs) qui demeurent très acceptables (25 % en 2016, soit environ 25 centimes dépensés pour 1 euro récolté). Ce constat doit cependant être relativisé si l'on distingue les catégories de ressources collectées.

**Tableau n° 15 : évolution de la rentabilité de la collecte par type de ressource**

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>2012/2016</i>
Frais de recherche de dons	1 766 908	1 765 517	2 092 554	2 071 873	2 113 837	<b>19,6 %</b>
Frais de recherche de legs	127 441	119 832	132 675	125 031	140 484	<b>10,2 %</b>
<b>Total des frais de recherche de fonds</b>	<b>1 894 349</b>	<b>1 765 517</b>	<b>2 092 554</b>	<b>2 071 873</b>	<b>2 113 837</b>	<b>11,6 %</b>
Montant des dons	5 167 341	4 827 731	5 291 208	4 973 571	4 830 450	<b>-6,5 %</b>
Montant des legs	3 529 419	4 668 087	2 430 028	2 501 526	3 524 043	<b>-0,2 %</b>
<b>Total des ressources collectées</b>	<b>8 696 760</b>	<b>9 495 818</b>	<b>7 721 236</b>	<b>7 475 097</b>	<b>8 354 493</b>	<b>-3,9 %</b>
<i>Ratio frais de recherche/ressources</i>	<i>21,8 %</i>	<i>18,6 %</i>	<i>27,1 %</i>	<i>27,7 %</i>	<i>25,3 %</i>	<i>16,2 %</i>
<i>dont s'agissant des dons</i>	<i>34,2 %</i>	<i>36,6 %</i>	<i>39,5 %</i>	<i>41,7 %</i>	<i>43,8 %</i>	<i>28,0 %</i>
<i>s'agissant des legs</i>	<i>3,6 %</i>	<i>2,6 %</i>	<i>5,5 %</i>	<i>5,0 %</i>	<i>4,0 %</i>	<i>10,4 %</i>

Source : Cour des comptes, d'après la comptabilité analytique d'Action enfance

Ainsi, si les legs ont affiché une forte rentabilité (4 % en 2016), il n'en a pas été de même pour les dons, qui présentaient un coût de collecte bien plus marqué (44 % en 2016) et en constante progression sur la période.

Cette baisse de la rentabilité de la collecte n'a pas échappé à Action enfance qui avance des explications à la fois externes et internes :

<sup>46</sup> Hors frais de traitement des dons et des legs, voir ci-dessous.

- la nature de la cause ne permettrait pas de faire jouer les leviers les plus efficaces auprès du grand public, dans un contexte de plus en plus concurrentiel avec l'augmentation du nombre d'opérateurs ;
- la base comprend des donateurs plutôt âgés. Cet élément milite en faveur de la promotion des legs, d'où la progression des actions de fidélisation. Mais le renouvellement de la base serait délicat, compte tenu des raisons précédemment mentionnées.

Au vu de ces constats et afin de diversifier ses ressources, la fondation a souhaité s'engager dans une nouvelle stratégie de recherche de fonds, dont elle devra s'assurer du rendement. En effet, à l'heure actuelle, les ressources issues des legs compensent la moindre collecte de dons (-6,5 % sur la période), alors même que les dépenses liées à cette dernière sont de plus en plus marquées (+20 % sur la période).

Mais ces constats sont à replacer dans un contexte particulier car 75 % des testateurs sont d'anciens donateurs de la fondation : ainsi, la distinction entre rentabilité des dons et des legs doit être nuancée.

## IV - Le traitement des dons et legs

L'examen du traitement des dons a fait apparaître l'existence d'un certain nombre de risques tandis que le traitement des legs ne soulève pas de difficultés particulières.

### A - Une procédure de gestion des dons de plus en plus formalisée et des risques en voie d'être maîtrisés

Externalisée, la procédure de gestion des dons est de plus en plus formalisée et la fondation a pris des mesures récentes afin de maîtriser les risques chez le principal prestataire.

#### 1 - Une procédure externalisée

Le traitement des dons est sous-traité par Action enfance à deux prestataires extérieurs : le prestataire principal pour les chèques et dons en espèces et un second prestataire pour les dons en ligne.

S'agissant des chèques et des dons en espèces, ils sont adressés directement au prestataire principal, dont l'adresse figure sur les enveloppes retour. Les envois adressés directement à la fondation sont réacheminés par navette deux fois par semaine au centre de traitement. Les dons sont saisis dans la base de données des donateurs (appelée « *Cotiletdons* ») tenue à jour par le prestataire qui se charge également de la remise en banque et des reçus fiscaux. Le traitement des dons en ligne est réalisé par une plate-forme sécurisée mise à disposition par le second prestataire.

#### 2 - Une procédure de plus en plus formalisée

Sur le plan du contrôle interne, l'IGAS soulignait dans son rapport de 2011 « *l'effort important de formalisation des procédures* » consenti par Action enfance. En effet, le contrat qui régit les relations entre la fondation et son prestataire décrit de façon très détaillée les processus de fonctionnement et les conditions de sécurisation de la base de donateurs.

Les règles de gestion à respecter par le principal prestataire sont formalisées dans un guide mis à jour en novembre 2016<sup>47</sup>. Ce document décrit très précisément le processus de traitement des dons.

Le contrôle interne est également assuré par le biais de rapprochements entre les états comptables du gestionnaire de la base de données et ceux d'Action enfance, dont la périodicité (au moins mensuelle) a augmenté suite à une recommandation du rapport de l'IGAS.

### 3 - Des risques en voie d'être maîtrisés chez le prestataire principal

Les commissaires aux comptes ont réalisé, en 2016, un rapport sur le contrôle interne qui incluait dans son périmètre le processus de collecte des dons et d'établissement des reçus fiscaux par le prestataire. Il relevait l'existence d'un certain nombre de risques, parmi lesquels :

- une sécurisation insuffisante des locaux dans lesquels sont traités les dons et l'édition de reçus fiscaux ;
- l'absence de rapprochement, en montant et en nombre, des dons reçus et saisis sur le site du prestataire, avec les reçus fiscaux édités sur un second site, et les reçus fiscaux envoyés par la poste. Cette situation empêche le prestataire et Action enfance de s'assurer de la stricte concordance entre les reçus fiscaux établis et les dons traités ;
- l'absence de sécurisation du coffre où sont remises les espèces ;
- l'absence de sécurisation des enveloppes de dons non traitées dans la journée.

L'ensemble de ces risques était qualifié comme étant « *de niveau élevé* » par le commissaire aux comptes, c'est-à-dire que « *des plans d'actions devraient être initiés à court terme* ». La fondation a donné suite à ce rapport des commissaires aux comptes à partir de la mi-2018. Ainsi, le centre de traitement a déménagé le 23 juin 2018, afin de disposer de meilleures conditions de sécurité. Une mission d'inspection de la fondation devrait être organisée avec le commissaire aux comptes à la fin 2018, après les premiers mois d'exploitation.

Par ailleurs, un certain nombre de changements peuvent être signalés :

- le coffre a été déplacé pour ne plus être en accès direct aux yeux des opérateurs. Le code est confidentiel et connu uniquement des encadrants ;
- le courrier non ouvert est désormais stocké dans une pièce fermée à clé avec accès uniquement par les encadrants. Le courrier en attente de traitement ouvert est déposé en fin de journée dans des armoires fermées à clé et sécurisées. Seuls les encadrants disposent des clés.

La fondation n'a, en revanche, apporté aucune réponse à la question de la sécurisation du rapprochement des reçus fiscaux édités avec les montants de dons enregistrés.

---

<sup>47</sup> À l'exception du planning annuel de traitement des prélèvements automatiques, dont la mise à jour date du 18 novembre 2015.

## B - Une gestion et une réalisation des legs bien maîtrisées

Le montant des libéralités comptabilisées au compte d'emploi des ressources (CER) d'Action enfance s'établit à 3,5 M€ en 2016, dont 40 % au titre de legs et 60 % au titre d'assurances-vie.

Les modalités d'acceptation ou de renonciation, de suivi ou encore de réalisation des legs n'appellent pas de critique particulière.

### 1 - Des modalités de gestion conformes aux procédures

Entre 2012 et 2016, Action enfance a renoncé à huit legs. Les justifications apportées (passif supérieur à l'actif, engagements financiers importants à venir, clauses d'utilisation contraignante, etc.) n'appellent pas d'observation particulière.

En sens inverse, la fondation accepte chaque année en moyenne une vingtaine de legs (hors assurance-vie). Le rythme de clôture des dossiers, stable et proportionné, produit un stock assez linéaire, soit 58 dossiers au 31 décembre 2017.

**Tableau n° 16 : état des dossiers de legs**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Stock au 1er janvier</i>	56	52	47	52	57	56
<i>Nombre de legs acceptés dans l'année</i>	26	18	15	37	19	19
<i>Nombre de dossiers de legs clôturés dans l'année</i>	30	21	10	32	20	17
<i>Stock au 31 décembre</i>	52	47	52	57	56	58

Source : Cour des comptes d'après Action enfance.

### 2 - Des modalités de réalisation qui ne révèlent pas d'anomalie

Si les assurances-vie sont rapidement délivrées par les organismes, les legs nécessitent un délai de réalisation plus important. La durée de traitement des dossiers dépend de différents aléas tenant principalement à la nature du legs, à la présence de colégataires, à la nature des biens et à leur localisation. Elle s'élève, en moyenne, à un peu moins de deux ans, exception faite des dossiers clôturés au cours de l'exercice 2015 pour lesquels elle s'est établi à 41 mois. Ce constat s'explique par la durée de réalisation exceptionnellement longue (entre 167 et 201 mois) de trois legs. Hors ces trois dossiers, la durée moyenne de traitement des legs au titre de l'année 2015 s'établissait à 23 mois.

Au 31 décembre 2017, quatre procédures judiciaires étaient en cours, dont trois à l'initiative d'Action enfance<sup>48</sup>. La quatrième a été intentée à son encontre par une mutuelle<sup>49</sup>. S'y ajoutaient quatre procédures administratives concernant des successions vacantes.

<sup>48</sup> Une action en responsabilité contre un avocat ayant omis de présenter le dossier de demande de délivrance judiciaire, une demande d'interprétation testamentaire et une assignation en récupération de droits de succession indûment mis à la charge de la fondation.

<sup>49</sup> Action en requérance de legs de la MACSF.

Sauf décision contraire des instances statutaires ou cas particulier (par exemple : nue-propriété), l'ensemble des biens légués à la fondation ont vocation à être vendus dans les meilleurs délais. À cette fin :

- les biens meubles font l'objet d'un inventaire et sont vendus par l'intermédiaire d'un commissaire-priseur ;
- les biens immobiliers font l'objet d'au moins deux estimations puis, conformément à la procédure, « *sont confiés, pour être vendus, suivant leur nature et la valeur escomptée de leur vente, soit au notaire qui gère le legs [...], soit à un ou plusieurs agents immobiliers* ».

Dans les dossiers examinés, cette procédure est respectée. Bien que l'estimation des biens immobiliers par le service des domaines ne soit plus obligatoire<sup>50</sup>, la fondation peut être amenée à y recourir encore, en particulier, lorsque l'étroitesse du marché ne lui permet pas d'obtenir deux évaluations privées pour un même bien.

Le fichier de suivi des dossiers de legs en cours fait état d'un stock de 70 biens immobiliers, de nature et de valeur très différentes, dont 14 sont inscrits comme vendus ou sous compromis (ou promesse de vente) au deuxième semestre 2017. Sur ces 14 opérations, dix sont supérieures ou égales aux estimations reçues. Parmi elles, une vente fait figure d'exception, avec une réalisation à 2,7 M€ pour une estimation des domaines à 400 000 €.

Il est également observé quatre moins-values par rapport aux estimations reçues. L'écart le plus important (-32 %) concerne la vente d'un studio dans la Manche pour lequel la quote-part de la fondation s'élevait à 20 %.

## C - Des frais de traitement résiduels et différenciés

Les frais de traitement des dons et des legs s'établissaient à 462 000 € en 2016. Ils représentaient entre 17 % et 20 % du total des frais d'appel à la générosité du public sur la période.

## V - Des obligations légales respectées pour l'essentiel, malgré des imprécisions ou des incohérences à corriger

Action enfance respecte dans l'ensemble les obligations légales, qu'il s'agisse de la déclaration préalable d'appel à dons et de ses objectifs, de la construction du CER, ou de la communication financière. Toutefois, des imprécisions ou des incohérences demeurent dans ces trois domaines et elles doivent être corrigées.

<sup>50</sup> Décret n° 2007-807 du 11 mai 2007.

## A - Des déclarations d'appel à dons et des messages globalement conformes

L'obligation de déclaration préalable d'appel à dons est respectée et les messages adressés aux donateurs sont globalement conformes à la réalité de l'emploi des fonds issus de la générosité publique.

### 1 - Le respect de l'obligation de déclaration préalable d'appel à dons

Action enfance a rempli ses obligations relatives à la déclaration d'appel à dons pour les cinq exercices sous revue.

### 2 - Des messages globalement conformes, malgré quelques imprécisions

Les messages aux donateurs sont diffusés par le biais de plusieurs canaux, dont principalement :

- un quatre-pages intitulé *L'Essentiel*<sup>51</sup> ;
- le magazine institutionnel *Grandir ensemble* ;
- les campagnes de collecte en tant que telles ;
- le site Internet d'Action enfance.

#### a) « *L'Essentiel* »

Les messages diffusés dans *L'Essentiel* sont fidèles à la réalité de l'emploi des fonds issus de la générosité publique. En particulier, s'agissant des ressources non utilisées ni affectées dans l'exercice, *L'Essentiel* informe effectivement le donateur qu'elles préparent au « *financement de projets immobiliers en cours* ». Cette information devrait également figurer de manière systématique dans les campagnes d'appels à dons de l'exercice.

#### b) *Grandir ensemble*

Deux à trois pages du magazine *Grandir ensemble* sont systématiquement consacrées aux relations entre la fondation et ses donateurs (« *La fondation et vous* »)<sup>52</sup>. Sous le sous-titre « *L'actualité des dons et des partenariats* », elles relatent notamment le changement de nom de la fondation (surtout en 2013), les campagnes de notoriété, les interventions de parrains, les partenariats avec les entreprises et les événements de collecte. Ces pages détaillent également la façon dont sont employés les dons issus des partenariats et des événements, qu'il s'agisse d'équipements pour les villages, de séjours de vacances, de sorties culturelles ou de cadeaux de Noël pour les enfants, etc.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> *L'Essentiel* est adressé sous forme papier à l'ensemble des donateurs et est également mis en ligne sur le site de la fondation.

<sup>52</sup> Ce sont également les pages où se trouve l'encart d'appel aux legs, donations et assurances-vie.

<sup>53</sup> Par exemple, dans le numéro 90 de juin 2016 : « *La société Groupama Asset Management a fait un don à la fondation [...] de vidéoprojecteurs, téléviseurs et écrans plats. Ce matériel permettra d'équiper aussi bien les salles d'activité et de réunion du nouveau village d'enfants de Monts-sur-Guesnes que celles d'autres villages et foyers de la fondation* ».

L'évocation de la façon dont sont employés les dons (pas seulement ceux issus des partenariats avec les entreprises, mais l'ensemble des dons) est parfois très générale.

Elle peut être trompeuse pour les donateurs. Ainsi, l'ouverture de deux nouvelles maisons au sein du village d'Amilly « *pour accueillir 12 enfants [...] et huit éducateurs familiaux* » porte la mention « *financé par vos dons* » dans le numéro 90 de juin 2016. L'absence de référence au financement par les conseils départementaux peut laisser penser aux donateurs que leurs dons financent intégralement ces deux maisons, y compris les coûts de fonctionnement de, ce qui n'est pas le cas. Il s'agit cependant vraisemblablement d'un oubli plus que d'une intention délibérée, car on peut relever en sens inverse la mention explicite du rôle du conseil départemental de la Vienne, qualifié de « *principal financeur du village* » dans l'article du numéro 88 de décembre 2015 consacré au futur village de Monts-sur-Guesnes. De la même façon, l'article du numéro 84 de décembre 2014 consacré à la pose de la première de ce village indiquait qu'il était construit « *en partenariat avec le département de la Vienne* ». Ces pages du magazine retracent régulièrement tout au long de la période sous revue et de manière exacte les autres emplois de la générosité publique, à savoir :

- le prix littéraire ;
- les missions à l'étranger ;
- l'aide aux boursiers, puis à l'insertion des jeunes majeurs.

Il convient de mentionner un point positif concernant la protection de l'anonymat des enfants : il est systématiquement précisé à la fin du sommaire du magazine que les noms et les photos des enfants sont fictifs pour des raisons de confidentialité.

### *c) Les campagnes de sollicitation*

Il faut distinguer les campagnes téléphoniques et le publipostage.

#### Le télémarketing

Si le contenu des appels téléphoniques est par nature plus difficile à contrôler que celui des campagnes de publipostage, la fondation élabore toutefois avec son prestataire des argumentaires préparatoires à destination des téléopérateurs, afin d'encadrer la teneur du message délivré aux donateurs ou potentiels donateurs au cours des conversations téléphoniques. En outre, les appels téléphoniques sont suivis de courriers de confirmation permettant aux donateurs de concrétiser leur promesse de don.

L'analyse de ces deux types de documents écrits appelle les observations suivantes :

Ils témoignent, d'abord, d'une présentation fidèle tant des missions de la fondation, à savoir l'accueil des fratries et l'accueil dans des villages d'enfants, que de l'emploi des dons. Un point positif doit être relevé : l'aspect « *immobilier* » des missions de la fondation (construction et aménagement de villages d'enfants) est bien présenté au titre de l'emploi des dons.

En revanche, le rôle des conseils départementaux n'est jamais évoqué, ni dans l'argumentaire téléphonique, ni dans le courrier de confirmation. C'est pourtant souvent le fonctionnement quotidien des villages – auquel contribuent les départements – qui est mis en avant dans ces différents documents, et non des emplois spécifiques aux fonds issus de la

générosité publique. On peut enfin s'interroger sur la légitimité de certaines campagnes qui ciblent un objet spécifique. Ainsi, l'argumentaire sous-titré « *soutien scolaire* » dans le cadre de la campagne de prospection de 2014 donne au donateur potentiel l'impression que son don sera utilisé exclusivement pour du soutien scolaire. Or, Action enfance ne suivait pas de fonds dédiés à cet emploi en 2014-2015.

Il conviendrait de préciser systématiquement dans les argumentaires et les courriers de confirmation, comme c'est le cas pour d'autres campagnes, que les emplois cités ne sont que des exemples.

### Le publipostage

Comme pour les campagnes de télémarketing, les messages utilisés en publipostage font bien référence à la dimension immobilière des missions d'Action enfance, et pas uniquement à l'accompagnement éducatif des enfants. Le rôle des conseils départementaux est parfois mentionné (la campagne de fidélisation de mai 2012 présente ainsi de manière claire la répartition des rôles entre financement des départements et financement par la générosité publique), mais pas de manière systématique. L'IGAS avait déjà relevé ce point en 2011. Par ailleurs, lorsque leur rôle est mentionné, il l'est parfois sous une forme minorée qui ne reflète pas la réalité des financements respectifs.

Enfin, et contrairement au magazine *Grandir ensemble*, les campagnes de publipostage ne mentionnent généralement pas que les photos d'enfants figurant sur les envois sont fictives.

### *d) Le site internet*

Le site Internet d'Action enfance comporte une rubrique « *Nous aider* », dans laquelle est indiquée la façon dont sont employés les dons, sous le titre « *Vos dons en action* ».

Le rôle des conseils départementaux y est rappelé à deux reprises : une première fois dès l'introduction; et une seconde fois au titre de l'accompagnement éducatif des enfants. Il s'agit là d'un point positif qui doit être relevé.

Dans l'ensemble, les emplois des fonds issus de la générosité du public qui sont présentés sur cette page sont conformes à la réalité. Toutefois, le périmètre couvert par certains des montants mis en exergue pourrait être davantage précisé.

Par ailleurs, quel que soit le support de communication envers les donateurs, il n'est jamais fait mention des frais financés par la générosité publique liés à l'échec ou aux difficultés de certains projets, tels que le coût de deux PSE ou les dépenses engagés dans la perspective du déménagement d'un village de Boissettes (Seine-et-Marne) à Ecuelles (Seine-et-Marne), qui n'a finalement pas eu lieu. Un compte d'emploi des ressources dont la construction pourrait être améliorée

La présentation des comptes d'emploi des ressources (CER) d'Action enfance au titre de la période sous revue respecte les prescriptions réglementaires, notamment en termes de rubriques d'emploi et de ressources. La méthodologie utilisée présente quelques imperfections, qui nuisent à l'exactitude du CER sans toutefois en remettre en cause l'équilibre général. La synthèse en est présentée en annexe

### 3 - Les emplois et l'affectation des fonds issus de la générosité du public (colonnes 1 et 3 du CER) : une méthodologie insuffisamment formalisée

Le total des emplois de l'exercice inscrits au CER (colonne 1) s'établissait, en 2016, à 51 M€, en progression de 13 % par rapport à 2012. Il concernait les missions sociales à 91 %, les frais de recherche de fonds à 5,3 % et les frais de fonctionnement à 3,7 %.

Ces différentes rubriques sont renseignées chaque année par retraitement du compte de résultat, avec un tableau de passage inchangé au cours de la période sous revue. L'outil utilisé repose pour partie sur une ventilation des charges par destination issue de la comptabilité analytique. S'y ajoutent des règles d'affectation de certains comptes de charges à certaines rubriques ou sous-rubriques du CER, le cas échéant par application de clés de répartition, dont le fondement et l'exactitude sont discutables (cf. l'annexe n° 6). Suite à son audition par la Cour, la fondation s'est engagée à prendre en compte ces modifications lors de son prochain changement de plan comptable général.

**Tableau n° 17 : emplois issus du compte de résultat (colonne 1 du CER)**

	2012		2013		2014		2015		2016	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Missions sociales	41,48	92 %	44,07	92,9 %	45,11	92 %	46,25	91,2 %	46,47	91 %
<i>en France</i>	40,82	90,6 %	43,52	91,8 %	44,48	90,7 %	45,52	89,8 %	45,87	89,9 %
<i>à l'étranger</i>	0,66	1,5 %	0,54	1,1 %	0,64	1,3 %	0,73	1,4 %	0,59	1,2 %
Frais de recherche de fonds	2,37	5,3 %	2,32	4,9 %	2,72	5,5 %	2,66	5,2 %	2,72	5,3 %
Frais de fonctionnement	1,22	2,7 %	1,04	2,2 %	1,22	2,5 %	1,79	3,5 %	1,87	3,7 %
<b>Total</b>	<b>45,07</b>	<b>100 %</b>	<b>47,42</b>	<b>100 %</b>	<b>49,06</b>	<b>100 %</b>	<b>50,69</b>	<b>100 %</b>	<b>51,06</b>	<b>100%</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Les ressources issues de la générosité du public couvraient 11 à 16 % des emplois issus du compte de résultat sur la période 2012-2016 (colonne 3 du CER), auxquels s'ajoutait une part des acquisitions d'immobilisations brutes de chaque exercice (2,2 M€ en 2016).

**Tableau n° 18 : part de la générosité du public sur le total des emplois issus du compte de résultat**

	2012	2013	2014	2015	2016
Missions sociales	9,5 %	7,8 %	8,6 %	10,3 %	6,9 %
<i>en France</i>	8 %	6,7 %	7,3 %	8,9 %	5,7 %
<i>à l'étranger</i>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Frais de recherche de fonds	100 %	77,9 %	100 %	100 %	100 %
Frais de fonctionnement	38,5 %	0 %	27,4 %	51,2 %	36,3 %
<b>Total</b>	<b>24,8 %</b>	<b>11,7 %</b>	<b>15,3 %</b>	<b>17,9 %</b>	<b>13,9 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

*a) Les missions sociales réalisées en France*

Les actions réalisées en France représentaient l'essentiel des missions sociales et 90 % du total des emplois inscrits au compte de résultat en 2016 (colonne 1). Elles recouvraient pour l'essentiel les coûts de fonctionnement des établissements.

**Tableau n° 19 : missions sociales (colonne 1 du CER)**

	2012		2013		2014		2015		2016	
	M€	%								
<b>Missions sociales</b>	<b>41,48</b>	<b>100 %</b>	<b>44,07</b>	<b>100 %</b>	<b>45,12</b>	<b>100 %</b>	<b>46,25</b>	<b>100 %</b>	<b>46,47</b>	<b>100 %</b>
<b>En France</b>	<b>40,83</b>	<b>98,4 %</b>	<b>43,52</b>	<b>98,8 %</b>	<b>44,48</b>	<b>98,6 %</b>	<b>45,52</b>	<b>98,4 %</b>	<b>45,87</b>	<b>98,7 %</b>
<i>Fonctionnement des établissements</i>	39,73	95,8 %	42,49	96,4 %	43,57	96,6 %	44,80	96,9 %	45,26	97,4 %
<i>Soutien et accompagnement de jeunes majeurs</i>	0,52	1,2 %	0,46	1 %	0,33	0,7 %	0,26	0,6 %	0,19	0,4 %
<i>Promotion de la protection de l'enfance</i>	0,02	0 %	0,02	0 %	0,01	0 %	0,01	0 %	0,01	0 %
<i>Autres actions</i>	0,56	1,4 %	0,55	1,3 %	0,58	1,3 %	0,45	1 %	0,41	0,9 %
<b>À l'étranger</b>	<b>0,66</b>	<b>1,6 %</b>	<b>0,54</b>	<b>1,2 %</b>	<b>0,64</b>	<b>1,4 %</b>	<b>0,73</b>	<b>1,6 %</b>	<b>0,59</b>	<b>1,3 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

La générosité du public permet de couvrir les dépenses des établissements qui ne sont pas incluses dans le prix de journée, et la totalité des autres missions sociales (colonne 3). Les modalités de calcul retenues ne sont toutefois pas cohérentes avec les montants présentés en colonne 1 et ne tiennent pas compte d'un certain nombre de produits d'exploitation venant en atténuation des charges à financer (voir annexe).

**Tableau n° 20 : missions sociales financées par la générosité du public (colonne 3 du CER)**

	2012		2013		2014		2015		2016	
	M€	%								
<b>Missions sociales</b>	<b>3,94</b>	<b>100 %</b>	<b>3,44</b>	<b>100 %</b>	<b>3,88</b>	<b>100 %</b>	<b>4,78</b>	<b>100 %</b>	<b>3,19</b>	<b>100 %</b>
<b>En France</b>	<b>3,28</b>	<b>83 %</b>	<b>2,90</b>	<b>84 %</b>	<b>3,24</b>	<b>84 %</b>	<b>4,05</b>	<b>85 %</b>	<b>2,59</b>	<b>81 %</b>
<i>Fonctionnement des établissements</i>	2,18	55 %	1,87	54 %	2,33	60 %	3,33	70 %	1,98	62 %
<i>Soutien et accompagnement de jeunes majeurs</i>	0,52	13 %	0,46	13 %	0,33	8 %	0,26	5 %	0,19	6 %
<i>Promotion de la protection de l'enfance</i>	0,02	0 %	0,02	1 %	0,01	0 %	0,01	0 %	0,01	0 %
<i>Autres actions</i>	0,56	14 %	0,55	16 %	0,58	15 %	0,45	9 %	0,41	13 %
<b>À l'étranger</b>	<b>0,66</b>	<b>17 %</b>	<b>0,54</b>	<b>16 %</b>	<b>0,64</b>	<b>16 %</b>	<b>0,73</b>	<b>15 %</b>	<b>0,59</b>	<b>19 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

### Le fonctionnement des établissements

Les charges comptabilisées directement sur le budget de chaque établissement s'établissaient à 45 M€ en 2016. Dans la colonne 1 du CER, ce montant est retraité :

- pour soustraire les engagements à réaliser sur ressources affectées (72 000 € en 2016), qui sont regroupés avec ceux des autres services sur une ligne spécifique ;
- pour déduire les refacturations entre services (2,4 M€ en 2016), qui correspondent principalement aux frais de siège facturés aux départements<sup>54</sup> ;
- pour intégrer, en sens inverse, une quote-part des dépenses du siège considérée comme directement imputable aux établissements (3,2 M€ en 2016).

### Le soutien et l'accompagnement de jeunes majeurs

Cette rubrique (191 000 € en 2016 ; en baisse de 63 % par rapport à 2012) regroupe plusieurs comptes de charges de la section analytique « actions sociales » :

- les bourses versées aux étudiants<sup>55</sup> (75 000 € en 2016 ; en baisse de 85 % par rapport à 2012) ;
- les allocations financières versées aux jeunes majeurs précédemment accueillis en tant que mineurs par Action enfance, dans le cadre du service de suite (111 000 € en 2016 ; montant multiplié par sept depuis 2012) ;
- le cas échéant, des dépenses exceptionnelles et/ou des provisions pour risques en lien avec l'aide apportée aux jeunes majeurs<sup>56</sup> (4 700 € en 2016).

### La promotion de la protection de l'enfance

Cette rubrique (13 000€) correspond à une quote-part (10 %) des dépenses de la section analytique « magazines » sur laquelle sont comptabilisées les dépenses afférentes à l'édition et la diffusion de la revue institutionnelle trimestrielle *Grandir ensemble*.

### Les autres actions en faveur des enfants, des adolescents et des jeunes

Cette rubrique recouvre les charges brutes afférentes à la Châtellenie (134 000 € en 2016)<sup>57</sup>.

S'y ajoutent par défaut, les comptes de charges de la section analytique « actions sociales » qui ne sont pas affectées aux rubriques « soutien et accompagnement des jeunes majeurs » ou « missions sociales réalisées à l'étranger ». On citera :

- les dépenses de personnel afférentes au service de suite (87 000 € en 2016) ;

<sup>54</sup> Les règles édictées par le conseil départemental de Paris ont été retenues par Action enfance pour le calcul des frais de siège des autres départements.

<sup>55</sup> Orphelins de père et/ou de mère qui n'ont pas forcément été accueillis en tant que mineurs par la fondation.

<sup>56</sup> Notamment, lorsque les aides financières octroyées prennent la forme de prêts mais ne peuvent finalement pas être remboursées.

<sup>57</sup> La fondation Action enfance est locataire du château de Pocé-sur-Cisse, dit « la Châtellenie », dans le cadre d'un double bail conclu en 1975 avec la fondation Julien Bertrand, ex-orphelinat de Pocé-sur-Cisse.

- les allocations versées aux anciennes mères éducatrices<sup>58</sup> (141 000 € en 2016 ; en baisse de 26 % par rapport à 2012).

Les missions sociales hors fonctionnement des établissements font l'objet d'un financement à 100 % par de la générosité du public.

*b) Les missions sociales réalisées à l'étranger*

Les missions sociales réalisées à l'étranger représentaient entre 1,2 % et 1,6 % du total des missions sociales sur la période 2012-2016. Elles étaient entièrement financées par la générosité du public.

*c) Les frais de recherche de fonds*

Les frais de recherche de fonds représentaient 5 % à 6 % du total des emplois sur la période 2012-2016 (colonne 1). Ils recouvrivent la plupart des sections de la comptabilité analytique de la communication : « frais communs » (hors charges exceptionnelles<sup>59</sup>), « autres évènements », « recherche de fonds », « prospection », « relance donateurs », « traitement des dons », « partenariats entreprises », etc.

Sur la période sous revue, à l'exception de l'exercice 2013, les frais de recherche de fonds ont été entièrement financés par la générosité du public (colonne 3). En 2013, le montant des produits financiers s'est en effet révélé suffisant pour couvrir la totalité des frais de fonctionnement et une partie des frais de recherche de fonds.

*d) Les frais de fonctionnement hors établissements*

Cette rubrique (colonne 1) recouvre par défaut les dépenses du siège (hors communication, Châtelainie et actions sociales) qui ne sont pas imputées aux établissements (1,5 M€ en 2016<sup>60</sup>). S'y ajoutent 90 % des charges afférentes au magazine *Grandir ensemble* (soit 120 000 € en 2016) et la totalité de celles afférentes au site Internet de la fondation (soit 163 000 € en 2016).

*e) Les immobilisations*

Conformément à la réglementation, les CER produits au titre de la période sous revue ont présenté la part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public, puis neutralisé le montant des dotations aux amortissements associées.

---

<sup>58</sup> Qui assuraient l'accueil, l'éducation des enfants et l'entretien des maisons dans les villages d'enfants avant la professionnalisation du métier d'éducateur familial.

<sup>59</sup> Les charges exceptionnelles imputées sur le budget de la communication ne sont reprises dans aucune rubrique du CER. Au-delà de la modestie des sommes ainsi « oubliées » (239 € en 2014 et 2 059 € en 2016), cette situation contribue à illustrer la faiblesse d'un tableau de passage qui repose pour partie sur l'affectation de certains comptes de charges à certaines rubriques ou sous-rubriques du CER.

<sup>60</sup> Après déduction des dépenses enregistrées au compte administratif du siège mais considérées par la fondation comme imputables aux établissements au titre des « frais de siège réels ».

#### **4 - Les ressources issues du compte de résultat et leur suivi (colonnes 2 et 4) : une présentation conforme à la réglementation**

Les ressources collectées auprès du public s'établissaient à 8,7 M€ en 2016, soit 19 % des ressources de l'exercice inscrites au compte de résultat. Les CER publiés par Action enfance en permettaient le suivi conformément à la réglementation.

Au 31 décembre 2016, Action enfance disposait d'un peu plus de 5,4 M€ de ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées. Cette situation rejoint la question plus large du niveau des réserves et de la stratégie à moyen terme de la fondation.

S'agissant des ressources affectées, leur suivi est effectivement retracé dans les comptes annuels publiés par la fondation, qui incluent un tableau spécifique par établissement ou mission. Leur variation est reprise dans les CER. Au 31 décembre 2016, ces fonds dédiés – exclusivement issus de dons – restant à engager s'élevaient à 219 000 €. Ils étaient affectés à près de 62 % aux établissements de Boissettes et de Monts-sur-Guesnes. Ces constats n'appellent pas d'observation particulière.

#### **B - Une communication financière conforme, à l'exception du traitement des immobilisations**

Conformément à la réglementation, les comptes certifiés d'Action enfance – y compris le CER – sont publiés chaque année au journal officiel des associations.

En complément, comme demandé notamment par le Comité de la Charte, Action enfance publie chaque année un quatre-pages intitulé *L'Essentiel*. Outre un édito et des chiffres clés relatifs à l'activité de la fondation, ce document contient des informations sur sa situation financière ainsi que sur l'emploi des fonds issus de la générosité du public.

Les bilans et CER simplifiés présentés dans ce cadre sont conformes aux comptes annuels certifiés de la fondation. Ils ne font l'objet d'aucun retraitement susceptible d'induire le lecteur en erreur.

Ils sont accompagnés de commentaires dont l'exactitude pourrait toutefois être améliorée, notamment sur la présentation des missions sociales qui intègrent les acquisitions d'immobilisations brutes sans neutraliser les dotations aux amortissements correspondantes (par exemple en 2014 et 2016).

Les rapports financiers reprennent les informations financières figurant dans *L'Essentiel*, quoique de façon plus détaillée s'agissant des bilans et CER. S'y ajoute la présentation de comptes de résultats simplifiés, également conformes. Les mêmes observations que précédemment formulées s'agissant de *L'Essentiel* trouvent à s'appliquer aux commentaires apportés aux CER ainsi qu'à la présentation (graphique ou littéraire, selon les années) des emplois des fonds issus du compte de résultat.

---

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La stratégie de collecte d'Action enfance est encore insuffisamment formalisée par ses instances de gouvernance : le conseil d'administration dispose d'un niveau d'information très général, qui ne lui permet pas de jouer un rôle décisionnel sur les choix opérés par la fondation, et le contenu des échanges de la commission communication ne fait pas l'objet de comptes rendus.*

*La stratégie de collecte de la fondation atteint par ailleurs aujourd'hui ses limites. Elle doit être redéfinie. Elle n'est pas soutenable à moyen terme en raison de la forte diminution de la base de donateurs entraînée par la « stratégie de la valeur », fondée sur la recherche de la valeur du don plus que sur celle du nombre de donateurs, et des difficultés des campagnes de prospection. En outre, elle repose quasi-exclusivement sur des prestataires extérieurs et elle a connu, sur la période étudiée, des coûts croissants et une rentabilité en baisse, principalement pour les dons.*

*Si la procédure de gestion et de réalisation des legs est bien maîtrisée, la procédure de traitement des dons, externalisée, fait apparaître des risques chez le principal prestataire, auxquels la fondation a entrepris de remédier.*

*Enfin, les obligations légales sont globalement respectées, qu'il s'agisse de la déclaration préalable d'appel à dons, du contenu des messages au donateur, de la construction du CER ou de la communication financière. Des imprécisions mériteraient néanmoins d'être corrigées, et la méthodologie formellement validée par le conseil d'administration.*

*La Cour formule des recommandations suivantes :*

2. *formaliser et faire valider par le conseil d'administration la stratégie de collecte et l'ensemble des éléments de communication vis-à-vis des donateurs ;*
  3. *définir, formaliser et faire valider par le conseil d'administration le périmètre des missions sociales ainsi qu'une méthodologie cohérente pour le calcul des montants inscrits au CER et des autres éléments de communication financière*
-



# Chapitre III

## L'emploi des ressources

### issues de la générosité publique

Sur le périmètre du compte de résultat, les fonds issus de la générosité du public financent principalement les missions sociales (entre 48 % et 66 % sur la période). S'y ajoutent notamment les acquisitions de nouvelles immobilisations, 513 000 € nets des dotations aux amortissements en 2016, ce qui a porté les emplois hors frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement à 52 % du total de l'exercice<sup>61</sup>.

**Tableau n° 21 : emplois financés par la générosité du public (colonne 3 du CER)**

	2012		2013		2014		2015		2016	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Missions sociales	3,94	58,1 %	3,44	65,6 %	3,88	55,9 %	4,77	57,2 %	3,19	48,4 %
en France	3,28	48,4 %	2,90	55,3 %	3,24	46,7 %	4,05	48,5 %	2,60	39,4 %
à l'étranger	0,66	9,7 %	0,54	10,3 %	0,64	9,2 %	0,73	8,7 %	0,59	9 %
Frais de recherche de fonds	2,37	34,9 %	1,80	34,4 %	2,72	39,3 %	2,66	31,8 %	2,72	41,3 %
Frais de fonctionnement	0,47	6,9 %	0,00	0 %	0,34	4,8 %	0,92	11 %	0,68	10,3 %
<b>Total des emplois issus du compte de résultat</b>	<b>6,78</b>	<b>100 %</b>	<b>5,24</b>	<b>100 %</b>	<b>6,93</b>	<b>100 %</b>	<b>8,35</b>	<b>100 %</b>	<b>6,59</b>	<b>100 %</b>
Immobilisations nettes	4,40		0,33		0,58		0,70		0,51	
<b>Total des emplois de l'année n</b>	<b>11,18</b>		<b>5,57</b>		<b>7,52</b>		<b>9,05</b>		<b>7,10</b>	
<b>Dont missions sociales et immobilisations nettes</b>	<b>8,34</b>	<b>74,6 %</b>	<b>3,76</b>	<b>67,6 %</b>	<b>4,46</b>	<b>59,3 %</b>	<b>5,48</b>	<b>60,5 %</b>	<b>3,70</b>	<b>52,2 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Il est à noter que le total des emplois de l'exercice a été supérieur au montant des ressources collectées en 2012 et en 2015. En sens inverse, en 2013-2014 et en 2016, le total des emplois de l'exercice a été inférieur au montant des ressources collectées. Les reports correspondants (1,2 M€ au titre de 2016) doivent permettre le financement de missions sociales

<sup>61</sup> Sauf en 2014, les immobilisations nouvelles bénéficient à plus de 90 % aux établissements. En 2016, la part du siège est inférieure à 1 %.

ou de nouvelles immobilisations sur les exercices suivants, les frais de recherche de fonds et les frais de fonctionnement étant financés sur les ressources de l'exercice.

Les donateurs sont informés de ces mises en réserve dans « *L'essentiel* » mais les commentaires associés au CER<sup>62</sup> pourraient être plus explicites sur ce point.

## I - Des missions sociales majoritaires mais hétérogènes

Les frais de fonctionnement des établissements représentaient 62 % des missions sociales en 2016, les actions réalisées à l'étranger, 19 %, et les autres actions – y compris l'accompagnement des jeunes majeurs – 19 %.

### A - Les frais de fonctionnement des établissements : un financement très partiel par la générosité du public

Les frais de fonctionnement des établissements (45,26 M€ en 2016) sont très partiellement financés par des fonds issus de l'appel à la générosité du public (1,98 M€ en 2016, soit 4,37 % du total). Ces derniers financent à titre principal les dépenses des structures non prises en charge par les conseils départementaux (1,4 M€ en 2016). Ce montant comprend principalement des dépenses de personnel. S'y ajoute un ensemble hétérogène de dépenses, qui recouvre non seulement des actions au bénéfice direct des enfants (200 000 € environ en 2016 comme en 2015), mais également des « *coûts irrécupérables* » liés à l'échec ou aux difficultés de certains projets, voire à l'impact de contentieux en cours sur le montant des frais de siège.

#### 1 - Des actions diversifiées au coût relativement modeste

En fonction des conseils départementaux concernés, les prix de journées tiennent compte d'un budget plus ou moins important au titre du périscolaire et des loisirs. Les fonds issus de la générosité du public sont mobilisés à titre subsidiaire.

Les deux principales actions financées par les fonds issus de la générosité du public sur le budget des établissements au bénéfice direct des enfants sont le soutien scolaire (141 000 € en 2016, contre 92 000 € en 2015) et le prix littéraire<sup>63</sup> (16 000 € en 2016, contre 17 000 € en 2015, auxquels s'ajoutent respectivement 32 000 € et 34 000 € imputés sur la section analytique « actions sociales » du budget central). Cette seconde action vise à encourager la lecture.

#### 2 - Des « *coûts irrécupérables* » liés à l'échec ou aux difficultés de certains projets et financés par défaut sur les fonds issus de la générosité du public

Outre le coût des deux PSE mis en œuvre pour permettre le déploiement du nouveau rythme de travail dans une partie des établissements, les frais de fonctionnement des établissements financés par les fonds issus de la générosité du public incluent notamment les

<sup>62</sup> Informations relatives au CER dans les annexes aux comptes annuels.

<sup>63</sup> Cette action vise à encourager la lecture. La remise des prix est le prétexte à une journée de rencontres entre établissements, avec des animations thématiques auxquelles les enfants peuvent participer (théâtre, arts du cirque...).

dépenses préparatoires engagées dans la perspective du déménagement du village d'enfants de Boissettes à Écuelles (328 000 €). Suite à l'abandon de ce projet, les montants correspondants ont, en effet, été enregistrés en charges exceptionnelles en 2016.

De même, le surcoût de 180 000 € identifié courant 2016 dans le cadre du bail à construire conclu pour le village d'enfants de Monts-sur-Guesnes a été provisionné dans l'attente de précisions quant aux modalités pratiques du paiement à venir. Sauf revirement, ce montant devra être pris en charge sur les fonds issus de la générosité du public.

### **3 - Un reste à charge dépendant des négociations voire des contentieux en cours avec les conseils départementaux**

Plus largement, la part à financer sur les fonds issus de la générosité du public dépend pour partie de l'issue des négociations budgétaires, voire des contentieux en cours avec certains conseils départementaux.

#### *a) Les retards de paiement*

Au troisième trimestre 2015, la fondation a dû faire face à des impayés significatifs de la part d'un conseil départemental confronté à des difficultés financières. La dette chiffrée à 2,3 M€ a fait l'objet d'un protocole d'apurement signé le 13 décembre 2016, complété par un avenant en date du 17 décembre 2017, pour être entièrement soldée fin 2017. Le retard de paiement s'est traduit par un prélèvement temporaire sur le fonds de roulement d'Action enfance, qui a été rendu possible par le niveau des réserves. S'y est ajouté un manque à gagner à caractère définitif de l'ordre de 95 000 €<sup>64</sup>.

#### *b) Les contentieux en cours sur les frais de siège*

Des contentieux sont en cours avec deux conseils départementaux s'agissant du taux de frais de siège que la fondation est autorisée à répercuter dans les prix de journée. Or, par défaut, les dépenses qui ne sont pas prises en charge par les conseils départementaux doivent être financées sur les fonds issus de la générosité du public (cf. annexe 7).

<sup>64</sup> Soit la différence entre le rendement net des réserves placées par la fondation Action enfance (3,74 % en 2016, voir ci-dessus) et le taux d'intérêt de 0,99 % par an prévu par le protocole d'apurement de la dette, pour des sommes payées avec dix-huit mois de retard en moyenne.

## **B - Le « *service de suite* » : une ambition pour l'accompagnement des jeunes majeurs qui reste à concrétiser**

### **1 - Un projet issu du constat d'un fort besoin d'accompagnement des jeunes passés par les établissements de la fondation**

Jusqu'en 2013, les activités d'Action enfance tournées vers les jeunes majeurs étaient de trois ordres :

- trois services pour jeunes majeurs (couplés avec des foyers d'adolescents) accueillaient une cinquantaine de jeunes âgés de 18 à 21 ans dans le cadre de « contrats jeunes majeurs » financés par les conseils départementaux ;
- un comité des bourses était compétent pour accorder des aides financières à des étudiants orphelins de père et/ou de mères, sans nécessairement que les bénéficiaires aient connu un parcours en protection de l'enfance. Le montant des bourses ainsi accordées s'établissait à 500 000 € en 2012 et 410 000 € en 2013 ;
- en Indre-et-Loire, une commission jeunes majeurs était compétente pour accompagner, principalement à travers des aides financières, des jeunes majeurs précédemment accueillis en tant que mineurs par la fondation. Le montant des aides ainsi accordées s'établissait à 15 000 € en 2012 et 43 000 € en 2013.

La réflexion ouverte dès 2012 a conduit la fondation à faire le choix d'intensifier son action au bénéfice des jeunes majeurs qu'elle avait précédemment accueillis en tant que mineurs. Le projet de service formalisé en 2016 rappelle à cet égard les difficultés d'insertion sociale et professionnelle auxquelles sont fréquemment confrontés les adultes ayant connu, en tant que mineurs, des parcours longs en protection de l'enfance. Il souligne le besoin d'accompagnement au-delà de l'âge de 18 ans, que les « contrats jeunes majeurs » financés par les conseils départementaux (dans le cadre d'une compétence facultative) ne suffisent pas toujours à satisfaire.

Ainsi, le conseil d'administration du 23 octobre 2012 a approuvé à l'unanimité « *la proposition visant à réduire l'activité du service des bourses au bénéfice du développement du service de suite, et de l'accompagnement de jeunes issus des établissements de la fondation* ».

À compter de 2013, le comité des bourses n'admettait plus de nouveaux dossiers, mais procédait uniquement au renouvellement des aides en cours. La dépense afférente a été ainsi réduite de 85 % entre 2012 et 2016.

En sens inverse, un poste de responsable du service de suite a été créé en septembre 2013 au sein de la direction éducative (aujourd'hui direction de l'activité). Le projet d'organisation de ce service, qui s'appuie sur l'expérience de la commission jeunes majeurs d'Indre-et-Loire, a été validé par le conseil d'administration du 10 décembre 2013. Sans attendre cette officialisation, 18 jeunes ont été accompagnés dès 2013 pour un budget de 38 000 €.

### **2 - Une ambition qui reste à concrétiser**

Initialement organisé sur une base territoriale, le service de suite avait vocation à s'appuyer sur :

- un responsable, salarié du siège affecté à plein temps sur cette mission ;

- quatre éducateurs en établissements, affectés à 20 % de leur temps sur cette mission ;
- des comité techniques territoriaux présidés chacun par un administrateur et compétents pour gérer le budget.

Dès 2015, toutefois, une éducatrice affectée à temps partiel au service de suite s'est retirée sans pouvoir être remplacée et le rapport d'activité du service constatait que « *les 20 % d'ETP des éducateurs [paraissaient] insuffisants au regard de la nécessité d'accompagnement des jeunes* ». Au titre de 2016, il est indiqué qu'« *au fil de l'année, les éducateurs [avaient] arrêté leur mission ne pouvant assurer cette organisation en sus de leur fonction d'éducateur au sein des établissements de la fondation* ». À l'heure actuelle, le service de suite repose donc uniquement sur un personnel du siège. Les comités techniques territoriaux, quant à eux, ont fusionné en une instance unique qui n'assure pas la gestion du budget, mais se limite à en approuver le principe en début d'exercice, puis d'en constater l'exécution en fin d'exercice.

Or, dans le même temps, le nombre de jeunes accompagnés a fortement augmenté, de 18 en 2013 à 49 en 2016 ; le montant total des aides allouées est passé de 38 000 € à 111 000 €. Plus largement, le projet de service élaboré en 2016 précise que ce sont 200 jeunes qui quittent la fondation chaque année, dont la moitié environ sont âgés de 16 ans ou plus – et donc potentiellement concernés par le service de suite – et une cinquantaine sortent de « *contrat jeune majeur* » à 19 ans en moyenne.

À ces aspects quantitatifs s'ajoutent des enjeux qualitatifs, compte tenu de la volonté de proposer aux jeunes un accompagnement global et non uniquement des aides financières. Le guide « *Autonomie, mode d'emploi* » réalisé en 2015 et remis aux jeunes qui en font la demande va dans ce sens. Cependant, le « *réseau de compétences* » susceptible d'être mobilisé pour accompagner chaque jeune en fonction de ses besoins demeure embryonnaire : possibilité de mobiliser au cas par cas quelques entreprises partenaires et bailleurs sociaux, appui bénévole d'un ancien psychologue de la fondation.

Au total, le service de suite tel qu'il existe actuellement ne semble pas dimensionné pour répondre à l'ambition exprimée dans son projet de service. Une réflexion est actuellement en cours au sein de la fondation et devrait aboutir à de nouvelles propositions fin 2018, tenant compte notamment des évolutions législatives et réglementaires sur les 18-21 ans.

## C - La Châtellenie : des dépenses élevées pour des activités limitées

### 1 - Un bail de longue durée assorti de nombreuses contreparties

La fondation Action enfance est locataire du château de Pocé-sur-Cisse (Indre-et-Loire), dit « la Châtellenie », dans le cadre d'un double bail conclu en 1975 :

- un bail d'une durée de 99 ans portant sur le château, ses dépendances et un parc d'un peu moins de cinq hectares, pour « *un loyer annuel de un franc* » symbolique ;
- un bail à construction d'une durée de 70 ans, reconductible dans la limite de la durée du bail précédent, portant sur un terrain de 8 700 m<sup>2</sup> adjacent au parc, pour un loyer identique.

Ces deux baux sont « *indivisiblement liés et ne forment qu'une seule et même convention, les parties ayant fait de cette convention une condition essentielle et déterminante* ». Ainsi, en contrepartie du bail à construction portant sur le terrain d'assise du village d'enfants de Pocé-sur-Cisse, la fondation s'est engagée en tant que locataire à :

- meubler et entretenir le château (hors gros œuvre) ;
- aménager (avec l'accord préalable du propriétaire) et entretenir les dépendances ;
- entretenir le parc, sans en changer la destination et en respectant strictement les plantations qui s'y trouvent ;
- respecter les obligations découlant de l'inscription du château au titre des monuments historique et du classement du site dans son ensemble ;
- honorer les conventions particulières antérieures (baux portant sur certaines caves, en particulier), permettre au bailleur d'aménager une promenade publique dans le parc, et lui garantir la jouissance d'une salle de réunion et de deux salles d'archives au sein du château.

## 2 - Un coût élevé pour un service rendu limité

Les charges brutes afférentes à la Châtellenie s'établissaient, en 2016, à 134 000 €, dont 66 000 € de dépenses de personnel (rémunération d'un couple de gardiens), 26 000 € au titre de l'énergie, 15 000 € de dotations aux amortissements, 9 600 € d'entretien et de réparation et 4 100 € d'assurance. Ce budget n'inclut ni dépenses d'alimentation, ni frais de réception.

Par ailleurs, des investissements d'un montant total de 64 000 € ont été réalisés par la fondation au titre de la Châtellenie entre 2012 et 2016.

Au regard de ces dépenses, la Châtellenie a été utilisée à 44 reprises en 2016, dont neuf fois dans le cadre de prestations facturées à des salariés de la fondation (soit 3 980 € de produits perçus en 2016), et cinq fois par des utilisateurs extérieurs (soit 3 350 €). Dans ce dernier cas, la facturation des prestations ou *a minima* le remboursement des frais n'a pas été systématique, ce qui est étonnant compte tenu des coûts de fonctionnement du site et de leur financement sur les ressources issues de la générosité publique.

Sur la trentaine d'occurrences restantes :

- onze correspondent à l'hébergement de personnels en remplacement, en renfort ou en stage au village d'enfants attenant ou à proximité (Amboise, par exemple), pour un total de 520 nuitées ;
- huit se sont inscrites dans le cadre de l'organisation de séminaires (comités de direction, etc.) relevant de la vie d'entreprise, pour un total de 462 nuitées ;
- onze, enfin, étaient des séjours pour les enfants, pour un total de 790 nuitées (y compris adultes accompagnateurs).

Ramenées aux seules nuitées, les charges nettes supportées au titre de la Châtellenie correspondent à un coût unitaire de 70 €, ce qui est particulièrement élevé pour des prestations d'hébergement seul (sans repas ni service) en structure collective.

Si aucune solution n'est trouvée pour équilibrer le compte de charges de ce domaine avec une occupation plus fréquente ou des tarifs plus élevés, il serait sans doute plus efficient d'étudier les meilleures modalités de rupture amiable du bail emphytéotique en cours et son éventuelle disjonction du bail à construction ayant permis la construction du village d'enfants, ce dernier étant situé à l'écart du château.

## D - Les actions à l'étranger : des emplois difficilement contrôlables

### 1 - Au Liban : un désengagement financier qui tarde à se concrétiser

L'association « *Mouvement pour les villages d'enfants* » a fait partie des membres fondateurs, en 1980, de l'association de droit libanaise du « *Service de l'enfant au foyer* » (SEF), qui a pour objet d'aider des familles orphelines de père, à l'origine en leur apportant un soutien financier. Elle en est aussi le principal financeur (à hauteur de 80 % environ en 2013 d'après le rapport d'activité de la fondation). En parallèle, depuis 1982, il existe un partenariat avec la fondation Hariri qui mène une activité similaire dans la région de Saïda. Ainsi, en 2012, Action enfance a contribué à hauteur de 530 000 € à l'action du SEF (environ 95 % de ce montant) et de la fondation Hariri (moins de 5 %). À ces dépenses s'ajoutent des frais de mission de 13 000 € qui sont regroupés, dans le CER et dans les rapports d'activité, avec les dépenses afférentes à l'action au Liban, mais couvrent en réalité, de surcroît, des déplacements au Sénégal.

Sur la période, l'activité au Liban a été caractérisée par un double mouvement, qui répond cependant de façon imparfaite aux questions soulevées :

- D'une part, une réflexion sur le type d'actions menées, en lien avec l'objet de la fondation Action enfance et les besoins de la société libanaise. Ainsi, à compter de 2015, les aides financières ont été mises en extinction, c'est-à-dire qu'il n'a plus été recruté de nouvelles familles. Dans le même temps, une expérimentation a été lancée autour de l'accueil, en établissement, de mères victimes de violences et de leurs enfants, avec un accompagnement sur une durée de six mois à deux ans pour favoriser leur réinsertion sociale. Dans un cas comme dans l'autre, les actions menées relèvent d'une interprétation extensive de l'objet statutaire de la fondation Action enfance, qui est en principe de venir en aide à « *des enfants, adolescents ou jeunes, privés de familles ou de leurs éducateurs naturels, délaissés ou maltraités* ».
- D'autre part, la volonté d'Action enfance de réduire sa participation financière, en montant mais aussi en part dans le total des ressources du SEF, en incitant ce dernier à diversifier ses partenariats. Cette seconde intention, néanmoins, tarde à se concrétiser. Ainsi, en 2014<sup>65</sup>, les dépenses de la fondation Action enfance au titre de l'action au Liban (hors frais de mission) s'élevaient à 487 000 €, soit 82 % des recettes totales du SEF. En 2016, elles s'établissaient à 375 000 €, mais elles représentaient encore 76 % des recettes du SEF.

Les relations entre la fondation Action enfance, le SEF et la fondation Hariri font en principe l'objet d'un encadrement contractuel, mais les textes en question n'ont pas été actualisés depuis de nombreuses années. La fondation est également représentée au conseil d'administration du SEF, où siègent l'un de ses administrateurs ainsi que son directeur général. Ces derniers rendent compte au conseil d'administration d'Action enfance des déplacements qu'ils effectuent au moins deux fois par an au Liban, quoique de façon succincte. Enfin, les comptes du SEF font l'objet d'une certification par des commissaires aux comptes libanais.

<sup>65</sup> Première année pour laquelle les comptes certifiés par les commissaires aux comptes libanais sont ceux du SEF dans son ensemble, et non la seule participation de la fondation Action enfance.

## 2 - Au Sénégal : un soutien financier direct aux familles dont les effets sont peu mesurables

L'action menée par la fondation Action enfance au Sénégal prend la forme d'un soutien financier à des familles de Casamance généralement orphelines de père, ainsi qu'à des étudiants dans la même région et à Dakar. Les allocations versées visent, notamment, à permettre aux enfants et aux jeunes de poursuivre leur scolarité puis leurs études. En 2016, 43 familles étaient concernées, soit 113 enfants, auxquelles s'ajoutaient 49 étudiants. Comme précédemment s'agissant du Liban, cette action ne relève pas du « cœur de métier » statutaire d'Action enfance.

La dépense à ce titre (hors frais de mission, voir ci-dessus) s'établit à 112 000 € par an en moyenne depuis 2012 (108 000 € en 2016), auxquels s'ajoutent des frais financiers de 1 500 € par an en moyenne. Par ailleurs, le produit d'un don affecté<sup>66</sup> a permis le versement de 200 000 € sur deux ans à une association sénégalaise afin de financer l'acquisition d'un lieu d'accueil dans la banlieue de Dakar pour des adolescentes, des jeunes mères et des femmes en difficultés<sup>67</sup>, ainsi que de 100 000 € en 2016 à la Fondation de France pour des actions similaires.

Sur place, le recrutement des familles, le paiement des aides financières ainsi que le suivi de la scolarité ou des études des enfants et des jeunes bénéficiaires reposent sur six « référents », qui perçoivent, à ce titre, une indemnité de 300 € par an. Le montant des allocations et des indemnités est versé en deux ou trois fois par la fondation Action enfance sur le compte bancaire de chacun des référents, à charge pour eux :

- de régler directement aux établissements scolaires et universitaires le montant de frais de scolarité pris en charge par la fondation ;
- de verser en mains propres aux bénéficiaires la part des aides correspondant à des dépenses de logement et d'entretien ;
- de communiquer leurs tableaux de suivi, leurs rapports d'activité et les pièces justificatives correspondantes au(x) représentant(s) de la fondation qui se rendent sur place deux à trois fois par an.

L'action au Sénégal est suivie pour le compte de la fondation principalement par un bénévole, ancien directeur d'établissement. En janvier 2016, son compte-rendu au comité des actions extérieures faisait état d'un budget moyen de 512 € par enfant scolarisé et de 1 556 € par an pour un étudiant. Il considérait, en outre, que les résultats obtenus étaient satisfaisants, à travers « *le maintien des liens fraternels et familiaux* » d'une part, et « *une scolarisation réussie* » (« *80 % des enfants arrivent en terminale* »), d'autre part.

La Cour attire l'attention de la fondation sur la nécessité de mieux contrôler et évaluer l'efficacité des actions menées.

En effet, les documents transmis par les référents et conservés au siège de la fondation sont difficilement exploitables. À titre d'exemple, la plupart des reçus destinés à attester du versement des allocations aux familles sont visiblement remplis par le référent concerné lui-même (écriture identique sur l'ensemble des exemplaires) et ne sont pas signés par le

<sup>66</sup> D'un montant de 447 000 € au total, dont 200 000 € reversés à l'association Unies vers'elle, 100 000 € reversés à la Fondation de France et 47 000 € utilisés pour financer l'action menée en propre par Action enfance au Sénégal.

<sup>67</sup> La Maison Rose « Dar As Salam », gérées par l'association Unies vers'elle.

bénéficiaire (apposition d'une croix), faute vraisemblablement d'une maîtrise suffisante de l'écriture. Les tableaux de suivi ne sont ni harmonisés, ni systématiquement datés, ni légendés<sup>68</sup>, ni signés.

## II - Des frais de fonctionnement hors établissements en hausse sensible

Les frais de fonctionnement hors établissements ont été en hausse de 53 % sur la période, en raison principalement du poids (61 % de la ligne en 2016) et de la croissance (+63 % depuis 2012) des dépenses de personnel. Hors masse salariale, toutefois, les frais de fonctionnement hors établissements demeuraient en forte progression sur la période (+40 %).

Tableau n° 22 : frais de fonctionnement hors établissements

<i>en €</i>	<b><u>2012</u></b>	<b><u>2013</u></b>	<b><u>2014</u></b>	<b><u>2015</u></b>	<b><u>2016</u></b>	<b><u>2016 /2015</u></b>	<b><u>2016 /2012</u></b>
« <i>Grandir ensemble</i> » (90 %) et site Internet (a)	244 601	247 053	233 093	255 733	282 823	10,6 %	15,6 %
<i>dont masse salariale</i>	25 165	33 463	39 301	67 819	68 550	1,1 %	172,4 %
<i>Autres services du siège hors provisions</i> (b)	3 172 404	3 247 442	3 829 430	4 303 621	4 519 306	5 %	42,5 %
<i>dont masse salariale</i>	2 363 823	2 460 736	2 818 115	2 995 573	2 976 257	-0,6 %	25,9 %
<i>Charges imputées aux établissements</i> (c)	2 193 375	2 459 401	2 840 813	2 769 673	2 931 718	5,9 %	33,7 %
<i>dont masse salariale</i>	1 685 830	1 919 091	2 131 539	2 025 268	1 900 899	-6,1 %	12,8 %
<b><i>Frais de fonctionnement hors établissements</i></b> (d = a + b - c)	<b>1 223 630</b>	<b>1 035 094</b>	<b>1 221 710</b>	<b>1 789 681</b>	<b>1 870 411</b>	<b>4,5 %</b>	<b>52,9 %</b>
<i>dont masse salariale</i>	<b>703 158</b>	<b>575 107</b>	<b>725 877</b>	<b>1 038 124</b>	<b>1 143 909</b>	<b>10,2 %</b>	<b>62,7 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Les frais de fonctionnement hors établissements recouvrent, à titre principal, les dépenses des services centraux (siège, hors communication, Châtellenie et actions sociales) qui ne sont pas réintégrées aux frais de fonctionnement des établissements. Leur évolution sur la période traduit celle des dépenses des services centraux (+43 % sur la période, soit +1,3 M€). À la croissance de la masse salariale (+26 % sur la période, soit +612 000 €) s'est ajoutée notamment celle des prestations de service (+162 % sur la période, soit +239 000 €). Parmi les postes qui ont le plus fortement augmenté entre 2012 et 2016, la hausse du montant des honoraires versés (+118 000 €) s'explique par un certain nombre de chantiers engagés en matière de gouvernance (refonte du règlement intérieur et des délégations de pouvoir, par exemple), mais aussi par la multiplication des contentieux (prudhommes et frais de siège). On citera également les frais bancaires (+58 000 €) ou encore le remboursement des frais de déplacement (+19 000 €).

<sup>68</sup> Par exemple, pour préciser s'il s'agit de budgets prévisionnels ou de versements déjà effectués.

Les dépenses de communication (magazine institutionnel *Grandir ensemble* et site Internet) enregistrent quant à elles une évolution contrastée :

- les dépenses afférentes au magazine *Grandir ensemble* ont baissé de 56 % entre 2012 et 2015. Le rebond observé en 2016 (+62 % par rapport à 2015) s'explique pour partie par l'imputation, sur cette ligne, de 29 000 € se rattachant en réalité à l'édition du rapport d'activité ;
- les dépenses afférentes au site Internet ont en revanche progressé (+114 % entre 2012 et 2016), en lien notamment avec le changement de prestataire et la refonte intervenus fin 2012.

### III - Les immobilisations nouvelles : un autofinancement permis par les fonds issus de l'appel à la générosité du public

Sauf exceptions, les acquisitions de nouvelles immobilisations sont financées sur les fonds propres de la fondation, issus des appels à la générosité du public. Seules les dotations aux amortissements sont ensuite prises en charges par les conseils départementaux, à travers les prix de journée, pour les immobilisations dont l'acquisition a été acceptée dans le cadre du projet d'investissement pluriannuel (PPI) de chaque établissement.

Ainsi, les immobilisations nettes des dotations aux amortissements représentaient entre 5,8 % et 7,8 % de l'emploi de ces fonds entre 2013 et 2016, et jusqu'à 39 % en 2012 (inauguration du village de Bréviandes).

**Tableau n° 23 : immobilisations financées par les fonds issus de la générosité du public**

	2012		2013		2014		2015		2016	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
<i>Emplois issus du compte de résultats (rappel)</i>	<b>6,78</b>	<b>60,6 %</b>	<b>5,24</b>	<b>94,2 %</b>	<b>6,93</b>	<b>92,2 %</b>	<b>8,35</b>	<b>92,2 %</b>	<b>6,59</b>	<b>92,8 %</b>
<i>Acquisitions d'immobilisations brutes</i>	5,39	100 %	1,71	100 %	2,14	100 %	2,32	100 %	2,22	100 %
<i>dont siège</i>	0,29	5,3 %	0,16	9,1 %	0,65	30,4 %	0,21	9 %	0,01	0,5 %
<i>établissements</i>	5,11	94,7 %	1,56	90,9 %	1,49	69,6 %	2,11	91 %	2,21	99,5 %
<i>Neutralisation des dotations aux amortissements</i>	0,99		1,39		1,56		1,62		1,71	
<i>Immobilisation nettes</i>	<b>4,40</b>	<b>39,4 %</b>	<b>0,33</b>	<b>5,8 %</b>	<b>0,58</b>	<b>7,8 %</b>	<b>0,70</b>	<b>7,8 %</b>	<b>0,51</b>	<b>7,2 %</b>
<i>Total des emplois financés</i>	<b>11,18</b>	<b>100 %</b>	<b>5,57</b>	<b>100 %</b>	<b>7,52</b>	<b>100 %</b>	<b>9,05</b>	<b>100 %</b>	<b>7,10</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de la fondation Action enfance

Sauf en 2014, les immobilisations nouvelles ont bénéficié à plus de 90 % aux établissements, ce qui justifie de les rapprocher des missions sociales de la fondation. Au titre de la période sous revue, on citera l'achèvement du village d'enfants de Bréviandes (4,1 M€ en 2012), diverses dépenses liées à la construction de celui de Monts-sur-Guesnes<sup>69</sup> (241 000 € en

<sup>69</sup> Les travaux de construction en tant que tels ont été portés par un tiers, dans le cadre d'un bail à construire.

2014 correspondant à des frais d'établissement et 860 000 € en 2016 pour l'équipement des maisons et l'acquisition de véhicules), l'extension et la rénovation d'une partie du village d'Amilly (1,2 M€ en 2015-2016), l'agrandissement des maisons à Soissons (401 000 € en 2015), ou encore les travaux réalisés à Pocé-sur-Cisse (388 000 € en 2013 et 198 000 € en 2014). S'y ajoute, chaque année, le renouvellement d'une partie du matériel, du mobilier et des véhicules des différents établissements.

---

### ***CONCLUSION ET RECOMMANDATION***

---

*Sur le périmètre du compte de résultat, la générosité du public finance majoritairement des missions sociales. Il s'agit toutefois d'un ensemble hétérogène. Il recouvre principalement les frais de fonctionnement des établissements, qui ne sont pas pris en charge par les conseils départementaux (2 M€ en 2016) et au sein desquelles les actions bénéficiant directement aux enfants représentent un coût relativement modeste (200 000 € environ).*

*Les frais de fonctionnement hors établissements (1,9 M€ en 2016 dont 679 000 € financés par la générosité du public) ont augmenté sur la période (+53 % par rapport à 2012).*

*En 2016, l'acquisition d'immobilisations nouvelles représentait 7,2 % du total des emplois des fonds issus de la générosité du public. Elles bénéficiaient à plus de 99 % aux établissements.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 4. renforcer le contrôle sur l'emploi des fonds dans le cadre des missions à l'étranger.*
-



## Annexes

Annexe n° 1 : compte d'emploi des ressources pour 2012 .....	80
Annexe n° 2 : compte d'emploi des ressources pour 2013 .....	81
Annexe n° 3 : compte d'emploi des ressources pour 2014 .....	82
Annexe n° 4 : compte d'emploi des ressources pour 2015 .....	83
Annexe n° 5 : compte d'emploi des ressources pour 2016 .....	84
Annexe n° 6 : impact des corrections à apporter au CER .....	85
Annexe n° 7 : contentieux sur les frais de siège .....	86

## Annexe n° 1 : compte d'emploi des ressources pour 2012

### 3 COMpte D'EMPLOI DES RESSOURCES

#### Compte d'Emploi des Ressources 2012

En milliers d'euros

EMPLOIS	Emplois de 2012 = compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2012	RESSOURCES		Ressources collectées sur 2012 = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2012
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DEBUT D'EXERCICE	4 073		
<b>1 - MISSIONS SOCIALES</b>	<b>41 479</b>	<b>3 939</b>	<b>1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC</b>		<b>8 697</b>	<b>8 697</b>
1.1. Réalisées en France	40 824	3 284	1.1. Dons et legs collectés		8 697	8 697
Fonctionnement des établissements sanitaires et sociaux	39 725	2 184	- Dons manuels non affectés		5 135	5 135
Soutien et accompagnement de jeunes majeurs	518	518	- Dons manuels affectés		32	32
Promotion de la protection de l'enfance	19	19	- Legs et autres libéralités non affectés		3 529	3 529
Autres actions en faveur des enfants, des adolescents et jeunes	563	563	- Legs et autres libéralités affectés		-	-
1.2. Réalisées à l'étranger	655	655	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public		-	-
- Actions réalisées directement	112	112			-	-
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	544	544			-	-
<b>2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS</b>	<b>2 369</b>	<b>2 369</b>	<b>2. AUTRES FONDS PRIVES</b>		-	-
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	2 369	2 369			-	-
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	-	-			-	-
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	-	-	<b>3. SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS</b>		<b>36 716</b>	
<b>3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT (hors établissements)</b>	<b>1 224</b>	<b>471</b>	<b>4 - AUTRES PRODUITS</b>		<b>1 549</b>	
<b>I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT</b>	<b>45 072</b>		<b>I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT</b>		<b>46 962</b>	
<b>II - DOTATIONS AUX PROVISIONS</b>	<b>536</b>		<b>II - REPRISE DES PROVISIONS</b>		<b>166</b>	
<b>III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES</b>	<b>24</b>		<b>III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS</b>		<b>125</b>	
<b>IV - EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE</b>	<b>1 622</b>		<b>IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)</b>		<b>101</b>	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>47 254</b>		<b>V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE</b>			
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		5 392				
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		992				
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		11 178	<b>VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public</b>		<b>11 178</b>	
			<b>SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE</b>			<b>1 491</b>

## Annexe n° 2 : compte d'emploi des ressources pour 2013

3 COMpte d'EMPLOI DES RESSOURCES		Compte d'Emploi des Ressources 2013		
En milliers d'euros				
EMPLOIS	EMPLOIS de 2013 à compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2013	RESSOURCES	Ressources collectées sur 2013 = compte de résultat
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DEBUT D'EXERCICE	
1 - MISSIONS SOCIALES	44 064	3 437	1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC	9 496
1.1. Réalisées en France	43 524	2 856	1.1. Donnés et legs collectés	9 496
Soutien et accompagnement des établissements sanitaires et sociaux	42 493	1 866	- Donnés manuels non affectés	9 496
Promotion de la protection de l'enfance	458	458	- Donnés manuels affectés	4 799
Autres actions en faveur des enfants, des adolescents et jeunes	18	18		28
1.2. Réalisées à l'étranger	554	554		28
Actions réalisées directement	541	541	- Leges et autres libéralités non affectés	4 668
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	101	101	- Leges et autres libéralités affectés	4 668
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	2 315	1 804	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	-
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	2 315	1 804	-	-
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	-	-		
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	-	-		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT (hors établissements)	1 035	0	3. SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	39 481
			4 - AUTRES PRODUITS	2 668
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMpte DE RESULTAT	47 414		I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMpte DE RESULTAT	51 645
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	100		II - REPRISE DES PROVISIONS	73
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	150		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	86
IV - EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	4 140		IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)	64
TOTAL GÉNÉRAL	51 804		V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 713	TOTAL GÉNÉRAL	51 804
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		1 388		9 560
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public				
			VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public	5 566
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE	5 485

### Annexe n° 3 : compte d'emploi des ressources pour 2014

3 COMpte d'EMPLOI DES RESSOURCES		Compte d'Emploi des Ressources 2014		
		En milliers d'euros		
EMPLOIS	Affectation par emploi de 2014 à compte de résultat	RESSOURCES	Resources collectées sur 2014 à compte du public et utilisées sur 2014	Solde des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2014
		REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AU PRÉS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DEBUT D'EXERCICE		5 485
<b>1 - MISSIONS SOCIALES</b>		<b>3 877</b>	<b>1 - RESSOURCES COLLECTÉES AU PRÉS DU PUBLIC</b>	<b>7 721</b>
1.1. Réalisées en France	45 114	3 239	1.1. Dons et legs collectés	7 721
Fonctionnement des établissements sanitaires et sociaux	44 477	2 327	- Dons manuels non affectés	5 260
Soutien et accompagnement de jeunes majeurs	43 565	327	- Dons manuels affectés	32
Promotion de la protection de l'enfance	327	11		
Autres actions en faveur des enfants, des adolescents et jeunes	575	575	- Legis et autres libéralités non affectés	2 430
1.2. Réalisées à l'étranger	637	637	- Legis et autres libéralités affectés	2 430
- Actions réalisées directement	126	126		-
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	511	511	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	-
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	2 721	2 721	2. AUTRES FONDS PRIVÉS	-
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	-	-	3. SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	39 206
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	-	-	4. AUTRES PRODUITS	1 988
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	-	-		
<b>3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT (hors établissements)</b>	<b>1 222</b>	<b>335</b>	<b>1 - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT</b>	<b>48 915</b>
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	49 057		I - REPRISE DES PROVISIONS	311
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	427		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	117
III - ENGAGEMENTS À REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	317		IV - VARIATION DES FONDS DÉPOSÉS COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds déposés)	200
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE			V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	458
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>49 801</b>		<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>49 801</b>
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		2 140		
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		1 557		
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public			<b>VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public</b>	<b>7 516</b>
			<b>SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AU PRÉS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE</b>	<b>5 891</b>

## Annexe n° 4 : compte d'emploi des ressources pour 2015

COMPTÉ D'EMPLOI DES RESSOURCES 2015						
En milliers d'euros	EMPLOIS	Emplois de 2015 = compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2015	RESSOURCES	REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2015
<b>1. MISSIONS SOCIALES</b>		<b>46 245</b>	<b>4 774</b>		<b>REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE</b>	<b>5 891</b>
<b>1.1. Réalisées en France</b>		<b>45 517</b>	<b>4 046</b>		<b>1. RÉSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC</b>	<b>7 475</b>
Fonctionnement des établissements sanitaires et sociaux		44 799	3 329		<b>1.1. Dons et legs collectés</b>	7 475
Soutien et accompagnement de jeunes majeurs		257	257		- Dons manuels non affectés	4 899
Promotion de la protection de l'enfance		8	8		- Dons manuels affectés	75
Autres actions en faveur des enfants, des adolescents et jeunes		453	453			
<b>1.2. Réalisées à l'étranger</b>		<b>728</b>	<b>728</b>		<b>Legs et autres libéralités non affectés</b>	<b>2 502</b>
Actions réalisées directement		220	220		- Legis et autres libéralités affectés	-
Versements à un organisme central ou d'autres organismes		508	508		<b>1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</b>	<b>-</b>
<b>2. FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS</b>		<b>2 659</b>	<b>2 659</b>			
<b>2.1. Frais d'appel à la générosité du public</b>		<b>2 659</b>	<b>2 659</b>		<b>2. AUTRES FONDS PRIVÉS</b>	<b>-</b>
<b>2.2. Frais de recherche des autres fonds privés</b>		<b>-</b>	<b>-</b>			
<b>2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics</b>		<b>-</b>	<b>-</b>		<b>3. SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS</b>	<b>40 085</b>
<b>3. FRAIS DE FONCTIONNEMENT (hors établissements)</b>		<b>1 790</b>	<b>917</b>		<b>4. AUTRES PRODUITS</b>	<b>2 124</b>
<b>I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT</b>		<b>50 693</b>			<b>I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT</b>	<b>49 685</b>
<b>II - DOTATIONS AUX PROVISIONS</b>		<b>632</b>			<b>II - REPRISE DES PROVISIONS</b>	<b>288</b>
<b>III - ENGAGEMENTS À REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES</b>		<b>124</b>			<b>III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS</b>	<b>226</b>
<b>IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE</b>					<b>IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>51 450</b>			<b>V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE</b>	<b>1 252</b>
<b>V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public</b>					<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>51 450</b>
<b>VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public</b>					<b>VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public</b>	<b>7 373</b>
<b>VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public</b>					<b>SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE</b>	<b>9 053</b>
<b>EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE</b>						<b>4 212</b>
<b>Diffusion du spot Action Enfance</b>		<b>205 840</b>				<b>205 840</b>
						<b>Prestation en nature</b>

## Annexe n° 5 : compte d'emploi des ressources pour 2016

## Annexe n° 6 : impact des corrections à apporter au CER

en M€	2016					
	Emplois de l'exercice (colonne 1)			Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public (colonne 3)		
	CER présenté par Action enfance	Corrections recommandées par la Cour*	CER corrigé	CER présenté par Action enfance	Corrections recommandées par la Cour*	CER corrigé
<b>Missions sociales</b>	<b>46,47</b>	<b>-0,57</b>	<b>45,90</b>	<b>3,19</b>	<b>-0,38</b>	<b>2,81</b>
En France	45,87	-0,57	45,31	2,59	-0,37	2,22
<b>Fonctionnement des établissements</b>	45,26	-0,46	44,79	1,98	-0,26	1,72
<i>Soutien et accompagnement de jeunes majeurs</i>	0,19	0,10	0,29	0,19	0,10	0,29
<i>Promotion de la protection de l'enfance</i>	0,01	0,03	0,04	0,01	0,03	0,04
<i>Autres actions</i>	0,41	-0,23	0,19	0,41	-0,24	0,17
A l'étranger	0,59	-0,01	0,59	0,59	-0,01	0,59
<b>Frais de recherche de fonds</b>	<b>2,72</b>	<b>0,07</b>	<b>2,79</b>	<b>2,72</b>	<b>0,05</b>	<b>2,76</b>
<b>Frais de fonctionnement</b>	<b>1,87</b>	<b>0,50</b>	<b>2,37</b>	<b>0,68</b>	<b>0,32</b>	<b>1,00</b>
<b>Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat</b>	<b>51,05</b>	<b>0,00</b>	<b>51,05</b>	<b>6,58</b>	<b>-0,01</b>	<b>6,58</b>
<b>Dotations aux provisions</b>	0,66		0,66			
<b>Engagements à réaliser sur ressources affectées</b>	0,12		0,12			
<b>Excédent de ressources de l'exercice</b>	1,08		1,08			
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>52,91</b>	<b>0,00</b>	<b>52,91</b>			
<b>Part des immobilisations brutes de l'exercice financées par la générosité du public</b>				2,22		2,22
<b>Neutralisation des dotations aux amortissements</b>				1,71		1,71
<b>Total des emplois financés par la générosité du public</b>	-	-	-	<b>7,10</b>	<b>-0,01</b>	<b>7,09</b>

\* Les clés de répartition retenues sont de simples approximations qui n'engagent pas la Cour.

### Corrections à apporter aux rubriques d'emplois du compte d'emploi des ressources :

Dans le « fonctionnement des établissements » :

- revoir l'imputation des frais de communication : communication institutionnelle (198 000 € en 2016) ;
- événements de collecte (36 000 € en 2016) ;
- campagnes de communication (19 000 € en 2016) ;
- communication professionnelle (6 300 € en 2016).

Dans « autres actions en faveur des enfants, des adolescents et des jeunes », tenir compte des produits d'exploitation qui viennent en atténuation des charges brutes au titre de la Châtellenie (13 000 € en 2016) et sur la section analytique « actions sociales » (11 000 € en 2016).

Dans les « missions sociales réalisées à l'étranger », respecter les sous-rubriques réglementaires (« actions réalisées directement » et « versements à un organisme central ou à d'autres organismes »).

Dans les « frais de recherche de fonds », tenir compte des produits d'exploitation qui viennent en atténuation des charges brutes pour le magazine Grandir ensemble.

Dans les « frais de fonctionnement hors établissements », revoir l'imputation des charges liées au site Internet et tenir compte des produits d'exploitation liés aux produits financiers qui viennent en atténuation des charges brutes.

## Annexe n° 7 : contentieux sur les frais de siège

### Frais de siège applicables pour la période 2011-2015

Un premier conseil départemental a rejeté une partie des frais de siège présentés dans le cadre des comptes administratifs des établissements pour 2011 et fixé les prix de journée applicables à ces mêmes établissements pour les exercices 2013 à 2015 sur la base d'un taux de 5,0 %, au lieu des 6,49 % autorisés. La différence entraîne un manque à gagner pour la fondation de 601 000 € sur cinq ans.

À l'appui de sa position, le conseil départemental a invoqué principalement le caractère tardif des décisions prises en la matière par l'autorité compétente et le manque de clarté des modalités de calcul retenues. Deux premières séries de jugements rendus en première instance fin 2015 et fin 2017 par le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale compétent sont venues valider ce raisonnement. Les juges ont, en effet, annulé la décision autorisant Action enfance à appliquer un taux de frais de siège de 6,49 % pour la période 2011-2015, et rejeté les recours de la fondation contre les arrêtés fixant les prix de journée. Des appels sont en cours.

En parallèle, la fondation a soumis au conseil départemental concerné un projet de protocole de règlement amiable, qui prévoit un compromis à 5,97 %, soit le taux autorisé pour la période 2016-2020. Cette solution reviendrait à réintégrer 391 M€ de frais de siège dans les dépenses prises en charge par le conseil départemental. Ce faisant, Action enfance renoncerait définitivement à 210 000 € de recettes, ce montant restant mécaniquement à la charge de la générosité du public.

### Frais de siège applicables en 2016

Dans l'attente de la décision relative aux frais de siège applicables pour la période 2016-2020<sup>70</sup> et refusant de lui reconnaître un effet rétroactif, un second conseil départemental a fixé le prix de journée applicable pour 2016 au village d'enfants de son ressort sur la base d'un taux de 2,0 % au lieu des 5,97 % finalement autorisés. La différence entraîne un manque à gagner de 122 000 € pour Action enfance, qui a engagé un recours devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale compétent.

En parallèle, la fondation a soumis au conseil départemental concerné un projet de protocole de règlement amiable. Ce document a été accepté par le conseil départemental et signé le 8 mars 2018. Il prévoit l'application du taux de 5,97 %. En contrepartie, divers investissements seraient financés sur les fonds issus de la générosité du public pour augmenter les capacités d'accueil de l'établissement et réduire le prix de journée.

---

<sup>70</sup> Intervenue le 17 octobre 2016 seulement.

## **Réponse de l'organisme concerné**



## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION ACTION ENFANCE**

*L'ensemble des remarques du rapport ont fait ou feront l'objet d'un examen attentif du Conseil d'administration et des services de la Fondation. Je peux, à titre d'exemple, vous informer que la stratégie de collecte et de communication, pour la période 2019-2023, a d'ores et déjà été validée par le Conseil d'administration du 25 septembre dernier.*

*Nous attacherons une attention particulière à poursuivre l'amélioration du fonctionnement des instances dirigeantes de la Fondation, engagée lors du plan d'actions à cinq ans précédent, en particulier à partir de 2016. Compte tenu des remarques du rapport, de la taille actuelle de la Fondation et de son développement envisageable d'ici 2023, nous travaillons actuellement autour de trois objectifs prioritaires :*

- améliorer la répartition du travail entre les différentes instances rattachées au Conseil d'administration (bureau, commissions, comités techniques), afin d'éviter de surcharger ses ordres du jour et pouvoir dégager plus de temps pour les projets stratégiques ;*
- achever la mise en place de délégations de pouvoirs et de signatures, pour l'ensemble des collaborateurs concernés. Celles du Directeur général, de l'ensemble des Directeurs d'établissements, des Directeurs et des collaborateurs du siège ont été mises en œuvre en 2017-2018. Celles des Chefs de service des établissements le seront en janvier 2019 ;*
- valider au Conseil d'administration du 26 mars prochain le plan d'actions à cinq ans pour mettre en œuvre les quatre axes stratégiques décidés au Conseil d'administration du 19 juin 2018. Les services disposeront ainsi d'une feuille de route opérationnelle pour les années 2019-2023.*

*Nous accorderons également une attention sur vos recommandations concernant le CER. La modification de notre CER se fera lors de la mise en œuvre attendue au 1<sup>er</sup> janvier 2020 du projet de l'ANC sur un nouveau règlement relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif afin d'être également en conformité avec les nouvelles obligations qui découleront de ce nouveau règlement.*

*Concernant l'emploi des fonds dans le cadre des missions à l'étranger, nous poursuivons l'objectif de contrôler que l'essentiel des budgets au Liban et au Sénégal soit directement affecté aux familles et aux enfants.*

---