Cour des comptes

LA FONDATION PERCE-NEIGE

Exercices 2018 à 2021

Organisme bénéficiant de dons

Septembre 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **7**

AVIS DE CONFORMITÉ **9**

RECOMMANDATIONS **11**

INTRODUCTION **13**

CHAPITRE I PRÉSENTATION DE LA FONDATION PERCE-NEIGE **15**

I - LES MISSIONS STATUTAIRES ET LE PROJET DE L'ORGANISME **16**

A - Des missions sociales enrichies à la faveur de la transformation en fondation 16
B - Une mission centrale : l'accueil de personnes handicapées en établissements 17
C - La sensibilisation et le plaidoyer 21
D - Le soutien à la recherche scientifique et médicale 21

II - UN PROJET STRATÉGIQUE À HORIZON 2025 ..... **22**

A - Des chantiers internes assis sur une carte des risques 22
B - Un plan stratégique récemment actualisé 22

III - L'ORGANISATION DE LA FONDATION **23**

A - Un fonctionnement régulier des instances 23
B - Un bureau stable et particulièrement actif 24
C - La contribution de plusieurs comités thématiques 25

IV - UNE RÉORGANISATION DU SIÈGE AU COURS DE LA PÉRIODE **25**

A - Un changement de directeur général 25
B - Une consolidation de la fonction financière incluant la gestion des ressources liées à la générosité publique 26
C - Une modernisation de la gestion des systèmes d'information, un déploiement en cours de la gestion des données personnelles 26
D - Deux chantiers à poursuivre 28

V - UN PILOTAGE CENTRALISÉ DE L'ACTIVITÉ DES ÉTABLISSEMENTS **29**

A - Une fonction budgétaire et financière centralisée 29
B - Des chaînes de responsabilités claires, des délégations rigoureuses 30
C - Des instances internes assurant le pilotage de l'activité des établissements 30
D - Des fonctions d'audit interne et externe inégalement développées 31

VI - UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE **32**

A - Un bilan caractérisé par l'importance des réserves, de la trésorerie et du patrimoine immobilier 32
B - De fortes disponibilités et un besoin en fonds de roulement négatif 33

VII - DES RÉSULTATS EXCÉDENTAIRES SUR TOUTE LA PÉRIODE **34**

A - Des résultats excédentaires pour tous les exercices sous revue 34
B - Des charges d'exploitation dynamiques, majoritairement composées de dépenses de personnel 35

CHAPITRE II LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE **37**

I - LES DÉCLARATIONS DE CAMPAGNE **37**

A - Le compte d'emploi des ressources 37
B - Des ressources liées à la générosité du public cohérentes avec les produits du compte de résultat 42

II - L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION COMPTABLE ET SES EFFETS SUR LES CER 2020 ET 2021 43
A - Les contributions volontaires en nature 43
B - L'affectation des ressources issues de la générosité publique 43
C - Les ressources issues de la générosité du public reportées 45

III - UNE INFORMATION DU PUBLIC TROP DISCRÈTE SUR LES RÉSERVES 46
A - La communication financière à l'appui des comptes d'emploi des ressources 47
B - *L'Essentiel* : la communication financière destinée au grand public 48
C - Le magazine des actions de la fondation : une information ciblée et non financière 49
D - Le site internet de la fondation 49

CHAPITRE III LES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE ET LES COÛTS ASSOCIÉS 51

I - DES RESSOURCES ISSUES DES DONS MINORITAIRES 52
A - Une stratégie de recherche stable et modérée permise par la notoriété du fondateur 52
B - Une gestion internalisée rigoureuse qui mériterait d'être mieux formalisée 52

II - DES FRAIS DE TRAITEMENT ET DE RECHERCHE DES DONS MAÎTRISÉS 54
A - Des frais de traitement majoritairement constitués de dépenses de personnel 54
B - Un budget communication en progression 54
C - Une gestion et une recherche des dons rentables 55

III - DES LIBÉRALITÉS CONSTITUANT L'ESSENTIEL DES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC 56
A - Une ressource prépondérante et dynamique 56
B - Une gestion rigoureuse qui fait l'objet d'un suivi régulier par les instances 56

IV - LES AUTRES PRODUITS ISSUS DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE 58

CHAPITRE IV L'EMPLOI ET LA MISE EN RÉSERVE DES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE 61

I - L'AFFECTATION AUX MISSIONS SOCIALES 61
A - L'aide au fonctionnement des établissements et le développement de la capacité d'accueil 61
B - Le financement des investissements 62

II - LA DIVERSIFICATION DES ACTIONS À DESTINATION DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DE LEURS AIDANTS 63

III - LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE L'ACTIVITÉ DE SOUTIEN À LA RECHERCHE 65

IV - DES ACTIONS DE SENSIBILISATION ET DE PLAIDOYER ÉTROITEMENT LIÉES AUX APPELS À LA GÉNÉROSITÉ 66

V - DES RÉSERVES DONT LE NIVEAU APPELLE UN EMPLOI PLUS DYNAMIQUE ET UNE INFORMATION FINANCIÈRE RENFORCÉE 66
A - Des réserves importantes et dynamiques 67
B - La perspective d'un renforcement significatif des emplois à horizon 2028 doit faire l'objet d'une information financière rénovée 68

VI - UNE POLITIQUE DE PLACEMENT PRUDENTE QUI FAIT L'OBJET D'UN PILOTAGE RIGOUREUX 69
A - Une charte de gestion des placements financiers 69
B - Une gestion déléguée étroitement pilotée par les instances 69
C - Un portefeuille faiblement exposé au risque 70
D - Une évolution mineure de la politique de placement ne remettant pas en cause l'objectif de maîtrise des risques 71

ANNEXES 73

Procédures et méthodes

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 :

- elle contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- elle vérifie la conformité des dépenses financées par des dons ouvrant droit à un avantage fiscal 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 (notamment ses articles R. 143-28 et suivants). 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 adressées au représentant légal de l'organisme (article L. 143-2) et publiées (article R. 143-18) avec la réponse de l'intéressé. 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 leur transmission par la Cour (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.

Dans ce cadre, la Cour a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation Perce-Neige au titre des exercices 2018 à 2021 afin de vérifier la conformité des dépenses engagées, d'une part aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, d'autre part aux objectifs de la fondation.

Le contrôle a fait l'objet d'une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président de la Fondation Perce-Neige le 16 mars 2023, ainsi qu'aux ministères concernés et aux personnes citées. Ceux-ci ont répondu entre le 14 et le 17 avril 2023. L'audition du président de la fondation s'est déroulée le 10 mai 2023.

Le présent rapport a été délibéré le 24 mai 2023 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Démier, présidente de chambre, et composée de MM. Aulin, Suard, Oseredczuk, Rivoisy, conseillers maîtres et M. Keïta, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant M. Harel, auditeur, Mme Gervais, vérificatrice, et Mme Trupin, conseillère-maître en tant que contre-rapporteure.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Yves Rolland, rapporteur général du comité, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Carine Camby, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci, Mme Véronique Hamayon, M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Christian Michaut, M. Bernard Lejeune, M. Frédéric Advielle, Mme Valérie Renet et Mme Nathalie Gervais présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Louis Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 12 juin 2023. Le Premier président en a approuvé la publication le 18 septembre 2023.

⁂

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.

Synthèse

La Fondation Perce-Neige a succédé en 2016 à l'association du même nom, reconnue d'utilité publique cinquante ans plus tôt. Cette dernière avait été créée par l'acteur Lino Ventura et sa femme en 1965 en vue d'assurer l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap mental et de leurs familles[1]. Après s'être fortement développée au cours des trois dernières décennies, elle occupe une place importante dans le paysage institutionnel du handicap[2]. Ce contrôle fait suite à ceux conduits par la Cour en 2003 et 2009[3].

Une fondation qui bénéficie d'un modèle économique robuste et d'une gouvernance éprouvée, et qui a modernisé son organisation au cours de la période

La fondation gérait près de 40 établissements médico-sociaux en 2021, sous l'intitulé générique de Maisons Perce-Neige, au profit de plus de 1 100 résidents. Son modèle économique repose fondamentalement sur la perception de « prix de journée », qui correspondent aux concours publics versés par les autorités de contrôle et de tarification, et qui représentent près de 80 % de ses produits d'exploitation entre 2018 et 2021.

Les ressources liées à la générosité du public représentent la seconde composante de ses produits. En complément des concours publics, elles contribuent au financement des fonctions mutualisées mises en œuvre par le siège, notamment des dépenses de personnels afférentes, qui participent à la qualité du pilotage de l'organisme et à celle de ses prestations. Par ailleurs, elles assurent l'essentiel du financement des investissements, qui permettent le développement de la capacité d'accueil. Elles financent également la diversification des services à destination des personnes handicapées et de leurs aidants. Entre 2018 et 2021, la fondation a ainsi employé plus de 62 M€ de produits liés à la générosité du public, dont 32 M€ en investissements et 30 M€ en dépenses de fonctionnement.

La fondation dispose d'une gouvernance éprouvée. Elle a su tirer parti de son évolution statutaire pour développer ses missions et moderniser encore son fonctionnement, en s'appuyant notamment sur des comités thématiques (amis, scientifique, financier) et sur sa carte des risques. Dans un contexte de croissance soutenue et de diversification, elle a engagé différents chantiers internes qui ont particulièrement concerné le siège et renforcé sa capacité de pilotage de ses activités au cours de la période.

---

[1] Initialement dédiée à « *l'aide à la cause de l'enfance inadaptée déficiente mentale et de ses prolongements* », l'association a adapté ses statuts en 1976 pour élargir son objet aux personnes adultes, voire vieillissantes. La Fondation reprend cette acception élargie en se fixant « *pour but d'accueillir et d'accompagner, de façon adaptée, les enfants et les adultes touchés par une déficience mentale, un handicap physique ou psychique.* »

[2] Elle est connue de près d'un Français sur deux et 95 % en ont une bonne image, selon une enquête IFOP de mai 2022 réalisée pour la fondation.

[3] Cour des comptes, *La vie avec un handicap*, rapport au Président de la République, juillet 2003, et Cour des comptes, *Le comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour*, observations définitives, juin 2009.

Cet effort doit encore être prolongé, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de patrimoine immobilier. Il pourrait également s'appuyer sur une maîtrise documentaire et un contrôle interne encore plus aboutis. La qualité de la gouvernance et du pilotage assuré par le siège ainsi que la formalisation des priorités de l'organisme dans un récent plan stratégique ambitieux, dotent désormais la fondation d'un cadre propice pour répondre à ces enjeux et poursuivre son développement.

Des ressources liées à la générosité du public dynamiques, gérées rigoureusement

Les ressources collectées auprès du public sont en hausse de 56 % entre 2018 et 2021, dépassant 22 M€ cette dernière année. Elles sont composées aux trois quarts de libéralités (legs et assurances-vie) qui font, paradoxalement, l'objet de la stratégie de collecte la moins active. La gestion des dons et libéralités est rigoureuse et permet des frais de recherche de fonds maîtrisés et rentables : en 2021, chaque euro dépensé générait ainsi 4,7 € de dons. Une attention doit toutefois être portée à la documentation des procédures, en cours d'actualisation, et à l'apurement du stock des legs les plus anciens.

Les emplois sont conformes à l'objet des appels à générosité et à l'objet social de la fondation, en se centrant sur l'accueil des personnes handicapées et le développement de la capacité des établissements. À titre subsidiaire, ils concourent à la diversification des actions de l'organisme, en finançant différentes initiatives innovantes.

Des réserves financières en forte croissance qui imposent de concrétiser la stratégie de leur emploi et une meilleure information financière des donateurs

L'organisme dispose de réserves substantielles, issues de l'enchaînement d'exercices excédentaires lié à la dynamique des ressources provenant de la générosité du public. En 2021, la fondation dégageait ainsi un nouvel excédent de près de 10 M€ et disposait de plus de 156 M€ de disponibilités et valeurs mobilières de placement à l'actif, dont plus de 73 M€ de ressources issues de la générosité du public reportées en fin d'exercice.

La fondation a tardé à définir une stratégie d'emploi de ces réserves, finalement adoptée fin 2022, et devra veiller à sa bonne mise en œuvre. Dans ce contexte, le niveau des ressources issues de la générosité du public dont elle dispose n'a pas fait l'objet d'une information suffisante à l'attention du public et des bienfaiteurs, dès le stade des appels à dons, mais aussi dans le compte rendu de leur emploi, ce qui doit être corrigé. Sans préjudice de cette dernière observation, l'information financière est conforme aux obligations réglementaires.

En matière de construction du compte d'emploi des ressources (CER) émanant de la générosité du public, il convient de ne pas affecter en « missions sociales » des dépenses qui relèvent en réalité des « frais de fonctionnement ».

Enfin, la politique de placements de la fondation fait l'objet d'un pilotage rigoureux par des instances dont la composition gagnerait néanmoins à être élargie. Sa gestion apparait prudente et repose sur une stratégie maîtrisée.

Avis de conformité

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, et en application de l'article R. 143-11 du même code, la Cour des comptes constate que les dépenses engagées par la Fondation Perce-Neige au cours des exercices 2017 à 2021 sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, et aux objectifs poursuivis par l'association, d'autre part.

Recommandations

La Cour des comptes assortit cet avis de deux recommandations :

1. Dans le compte d'emploi des ressources, exclure des missions sociales les charges relevant de la gouvernance et de la gestion de la fondation.
2. Compléter la communication financière en détaillant les réserves de la fondation, leurs finalités, et leur calendrier prévisionnel d'emploi.

Introduction

En 1965, Lino Ventura, père d'une petite fille en situation de handicap mental, lance un appel à la télévision pour défendre la cause des enfants « *pas comme les autres* ». L'année suivante, il fonde avec son épouse le Comité Perce-Neige, association consacrée à l'accompagnement des personnes handicapées mentales et de leurs familles, reconnue d'utilité publique dix ans plus tard, en 1976.

La première Maison Perce-Neige ouvre à Sèvres (Hauts-de-Seine) en 1982. Depuis, l'organisme, dont la présidence est assurée depuis 1995 par le petit-fils des fondateurs, a connu une croissance importante au cours des trois dernières décennies.

L'association s'est transformée en fondation reconnue d'utilité publique en 2016, ouvrant la voie à une nouvelle phase de développement et à une diversification de ses missions, en prévoyant notamment la possibilité de soutenir financièrement des organismes tiers, mais également d'assumer le rôle de fondation abritante, confortant sa place dans le paysage institutionnel de l'accompagnement du handicap.

Fin 2021, la fondation employait plus de 1 300 salariés et gérait 38 établissements médico-sociaux aux statuts variés, assurant l'accueil de plus de 1 100 résidents dans une vingtaine de départements. Elle enrichit sa mission historique d'accueil en établissements par différentes actions : services aux aidants, promotion de l'habitat inclusif, soutien à l'inclusion en milieu scolaire mais également à la recherche scientifique et médicale.

En 2021, ses ressources s'élevaient à 96 M€. Elles étaient issues à 23 % de la générosité du public, dont 83 % des legs et libéralités et 15 % des dons[4]. Les concours publics sont prépondérants dans le financement de ses dépenses de fonctionnement : ils représentent près des trois quarts des produits annuels de la fondation. Les ressources issues de la générosité du public en constituent un complément significatif[5], nécessaire à son modèle économique puisqu'elles assurent, notamment, l'essentiel des investissements qui financent la création, l'extension ou la rénovation des établissements.

Le présent contrôle est conduit sur le fondement des articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières. À ce titre, il porte spécifiquement sur les enjeux de générosité publique, et non sur les aspects relatifs au champ sanitaire, social ou médico-social relevant de l'article L. 111-7 du même code. Il s'inscrit dans le prolongement des contrôles menés par la Cour en 2003 et 2009[6], qui avaient relevé la qualité de la gestion mise en œuvre par l'association antérieure, tout en formulant certaines observations relatives, notamment, à la construction de son compte d'emploi des ressources issues de la générosité du public, à la dynamique des réserves de l'organisme et à l'attention à porter à la qualité de l'information financière. La

[4] Les 2 % restants correspondent aux produits financiers liés aux ressources issues de la générosité du public.
[5] Entre 5 et 7 % du total des charges (directes et indirectes) des établissements au cours de la période.
[6] Ils couvraient respectivement les exercices 1998 à 2000 (Cour des comptes, *La vie avec un handicap*, rapport au Président de la République, juillet 2003) et 2001 à 2007 (Cour des comptes, *Le comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour*, observations définitives, juin 2009).

période sous revue (exercices 2018 à 2021) correspond à la phase de mise en place de la nouvelle fondation, et s'inscrit également dans le contexte de réforme de la réglementation des normes comptables survenue en 2020[7].

Après une présentation de la fondation et de sa situation financière (I), le rapport examine successivement le respect de ses obligations liées à l'appel public à la générosité (II), les modalités de collecte de ces ressources auprès du public (III) et, enfin, l'emploi de celles-ci en missions sociales et les enjeux liés à leur mise en réserves (IV).

Chiffres clés de la Fondation Perce-Neige (2021)

- 1 363 salariés dont 1 312 au sein des Maisons Perce-Neige et 51 au siège.
- 38 Maisons Perce-Neige au 1er janvier 2022 implantées dans 20 départements.
- 1 195 places en établissement (117 en 2001), dont 87 % en internat et 74 % médicalisées.
- 317 000 jours d'accueil assurés au cours de l'année.
- 98 M€ de produits dont 66 M€ de concours publics des autorités de tarification (69 %) et 22 M€ de produits issus de la générosité du public (23 %).
- 88 M€ de charges, dont 75 M€ de charges de fonctionnement des établissements et 51 M€ de charges de personnels.
- Résultat excédentaire de 9,9 M€.
- 310 M€ de bilan après amortissements et provisions, dont 121 M€ de disponibilités et 35 M€ de valeurs mobilières de placements à l'actif.
- Renouvellement de l'agrément triennal du Comité de la Charte du Don en confiance (agrément initial délivré en 1998).

[7] Règlement ANC n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif, entré en vigueur le 1er janvier 2020.

Chapitre I

Présentation de la Fondation Perce-Neige

Créée en 1966, l'association a été reconnue d'utilité publique en 1976, avant d'être transformée en fondation reconnue d'utilité publique par décret du 13 mai 2016, 50 ans après sa création.

Elle est présidée depuis 1995 par M. Christophe Lasserre-Ventura. Depuis 2019, son siège est à Levallois-Perret (Hauts de Seine).

En 2021, le siège accueillait 51 des 1 363[8] salariés de la fondation. 1 312 salariés étaient employés dans les Maisons Perce-Neige qui recouvraient 38 établissements médico-sociaux de différentes natures[9].

Les avantages attendus de la transformation en fondation

Les instances de Perce-Neige ont envisagé dès 2013 la transformation de l'association en fondation reconnue d'utilité publique pour tenir compte du développement de ses activités et des évolutions de l'environnement juridique de l'action médico-sociale. Du point de vue de l'organisme, cette évolution présentait plusieurs intérêts :

- une plus grande pérennité, assise sur une dotation intangible et irrévocable ;
- une gouvernance resserrée autour du conseil d'administration ;
- la capacité à abriter des fondations individualisées afin de répondre aux sollicitations externes et de poursuivre son développement dans le cadre du statut de « fondation abritante » ;
- la capacité à détenir et gérer des immeubles de rapport ;
- un régime juridique attractif au plan fiscal du point de vue de la générosité du public[10] ;
- une extension concomitante des missions sociales afin de prévoir un soutien à la recherche médicale et scientifique à travers le versement de subventions.

[8] Pour 932 équivalent temps plein (ETP).
[9] Une même « Maison » peut englober plusieurs structures, qui font l'objet d'agréments spécifiques.
[10] En particulier, la capacité de collecter des dons ouvrant droit à réduction de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de recevoir des dons de la nue-propriété dans le cadre du calcul de celui-ci.

Cette transformation permettait, en outre, la continuité de la personne morale[11] Perce-Neige, la fondation étant subrogée dans l'ensemble des droits et obligations de l'association antérieure. Cette permanence évitait, notamment, tout transfert des personnels salariés, des agréments des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) délivrés par les tutelles, et du patrimoine de l'organisme[12].

I - Les missions statutaires et le projet de l'organisme

L'évolution statutaire intervenue en 2016 s'est appuyée sur la gouvernance dynamique et rigoureuse de l'association antérieure, qu'elle prolonge. Elle a permis une diversification des missions sociales de l'organisme en confortant celle, centrale, d'accueil en établissement.

A - Des missions sociales enrichies à la faveur de la transformation en fondation

Selon ses statuts, la fondation a pour objet « *d'accueillir et d'accompagner, de façon adaptée, les enfants et les adultes touchés par une déficience mentale, un handicap physique ou psychique. La Fondation a également vocation à apporter un soutien aux familles touchées par le handicap et à favoriser la recherche scientifique et médicale. La Fondation met en œuvre des actions communes avec des personnes physiques ou morales poursuivant des buts similaires* ».

Sur cette base, elle se fixe cinq missions sociales (article 2 des statuts) :

- assurer la création, la gestion et la reprise d'établissements, permettant d'accueillir les personnes handicapées, selon la nature de leur handicap et leur âge ;
- encourager et accompagner, y compris financièrement, les initiatives favorisant l'intégration des enfants et adultes handicapés en milieu ordinaire ;
- sensibiliser le grand public aux actions qu'elle mène ;
- agir auprès des pouvoirs publics afin de les alerter sur la situation des personnes handicapées et de leurs familles ;
- attribuer des prix, bourses et aides financières à des programmes de recherche scientifique dans ses domaines d'action.

En tant que fondation abritante, elle a désormais vocation « *à recevoir l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources en vue de la réalisation d'œuvres d'intérêt général et à but non lucratif se rattachant à ses missions, sans que soit créée à cet effet une personne morale nouvelle.* »[13]

[11] Conformément à l'article 20-2 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, prévu par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.
[12] Au plan patrimonial, la continuité induit une absence de droits ou taxes associés à un transfert de propriété.
[13] Article 1.2 des statuts.

B - Une mission centrale : l'accueil de personnes handicapées en établissements

1 - L'accueil de publics handicapés dans des structures relevant de statuts variés

L'activité de la fondation consiste principalement à programmer, à faire construire et à gérer des Maisons Perce-Neige. Cet intitulé générique recouvre plusieurs types de structures médico-sociales, adaptées à des personnes présentant des degrés de handicap différenciés.

Typologie des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la fondation

D'une part, la fondation gère plusieurs types d'établissements.

Les foyers de vie (ou *Foyers Occupationnels* - FO) sont des établissements d'accueil non médicalisés (EANM) pour les personnes handicapées qui disposent d'une relative autonomie physique ou intellectuelle. Ils proposent un accueil de jour ou à temps complet. Leurs personnels sont majoritairement composés de travailleurs sociaux.

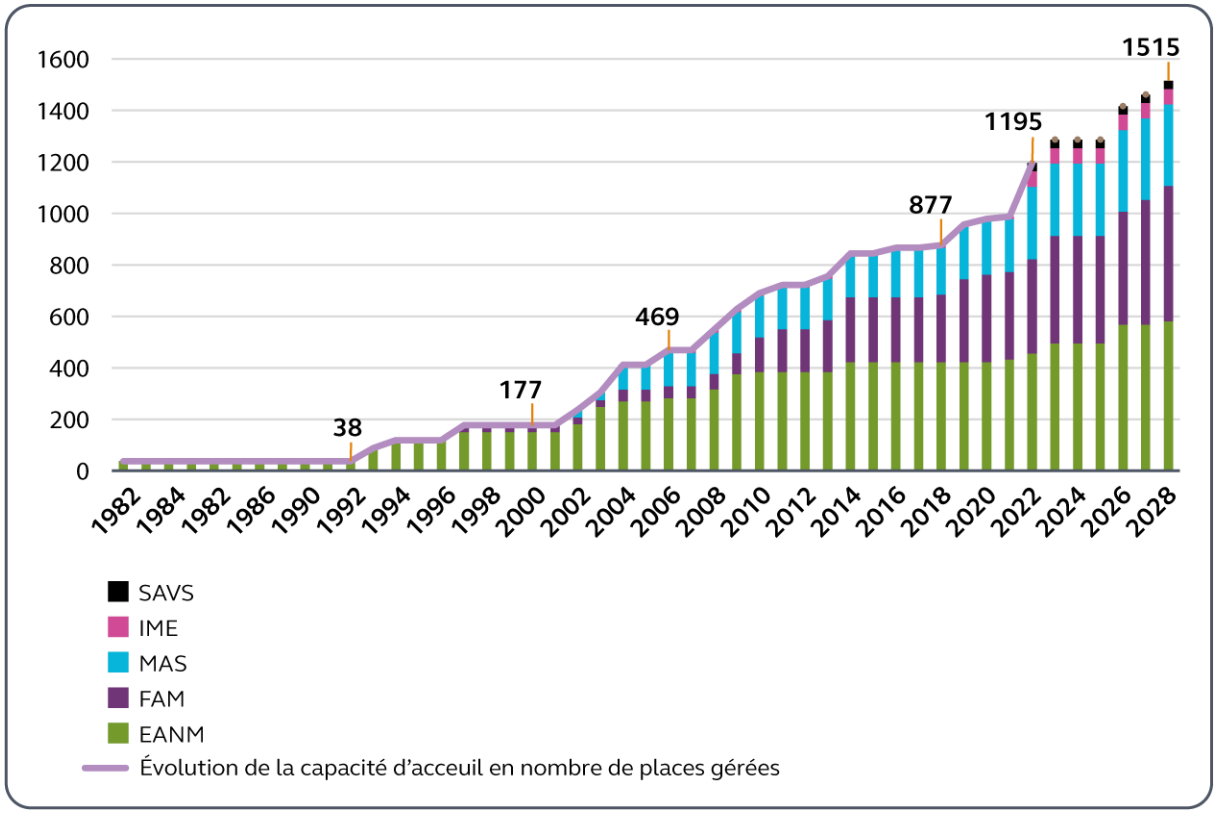
Les foyers d'accueil médicalisé (FAM) ont vocation à accueillir des personnes plus lourdement handicapées, parfois polyhandicapées, nécessitant le recours à une tierce personne pour les actes essentiels du quotidien et une surveillance médicale et des soins constants.

Les maisons d'accueil spécialisées (MAS) reçoivent des personnes handicapées très largement dépourvues d'autonomie, dont l'état nécessite une surveillance médicale et des soins constants. Les résidents des MAS présentent des déficiences graves ou associées, aux plans intellectuels, moteurs et sensoriels, qui nécessitent l'aide permanente d'une tierce personne pour les actes de la vie courante : manger, boire, être propre, se déplacer.

Enfin, les instituts médicoéducatifs (IME) proposent une prise en charge éducative, thérapeutique et pédagogique d'enfants ou d'adolescents en vue de favoriser l'acquisition de l'autonomie, et des apprentissages scolaires voire préprofessionnels. Les IME gérés par la fondation sont spécialisés dans la prise en charge de jeunes enfants polyhandicapés de six à 16 ans et d'adolescents atteints de syndromes du spectre autistique de 14 à 20 ans.

D'autre part, la fondation gère des services à destination des personnes en situation de handicap et de leurs aidants qui font l'objet d'agréments des autorités, tels que des services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), et des places d'accueil en habitat inclusif.

Graphique n° 1 : évolution de la capacité d'accueil de la fondation par type d'établissements et services médico-sociaux (1982-2022 ; prévisionnel 2023-2028)



Source : Cour des comptes

En 2021, la fondation gérait 988 places réparties au sein de 33 Maisons dans une vingtaine de départements[14] (cf. carte en annexe n° 1). En tenant compte des places d'accueils temporaires et de ses services médico-sociaux, la fondation assurait cette même année l'accueil de plus de 1 100 personnes en situation de handicap, correspondant à plus de 317 000 jours d'accueil. L'internat est largement majoritaire par rapport aux autres formes de prise en charge (externat, accueil temporaire). Il représentait 87 % des places gérées par la fondation en 2021.

Les foyers de vie (EANM) représentent près de quatre places sur dix gérées au 1er janvier 2022, contre 32 % pour les FAM et 24 % pour les MAS. On relève l'importance croissante de la composante médicalisée des capacités d'accueil de la fondation au cours des deux dernières décennies, devenue majoritaire depuis 2015. Les IME constituent une composante minoritaire (5 %, soit 60 places) et très récente, tout comme les SAVS.

2 - Une croissance soutenue de la capacité d'accueil

Depuis sa création, l'organisme a connu une première phase de croissance modérée, au cours de laquelle il privilégiait le soutien financier à des tiers. Un changement de stratégie est intervenu au cours de la seconde moitié des années 1990, sous l'impulsion de l'actuel président, pour développer une capacité d'accueil en propre.

[14] Au 1er janvier 2022, à l'issue d'une importante phase d'absorption d'établissements antérieurement sous mandat de gestion, la fondation gérait désormais 1 195 places au sein d'une quarantaine de maisons.

Cette réorientation s'est traduite par une croissance continue de la capacité de la fondation, qui s'est accélérée au cours des années 2000 autour de deux axes complémentaires : d'une part, une croissance interne par construction de nouveaux établissements et extensions d'établissements ; d'autre part, une croissance externe par intégration de nouvelles structures, généralement au terme d'une phase préalable de mandat de gestion qui permet de vérifier que les conditions de la fusion sont bien réunies.

Engagée en 2004 et en 2006 avec l'intégration de quatre établissements[15], cette modalité de croissance externe s'est accentuée la décennie suivante avec une douzaine de reprises d'établissements représentant plus de 300 nouvelles places[16]. L'environnement administratif et financier incite en effet les petites associations, souvent gestionnaires d'établissements sociaux et médico-sociaux uniques, à rechercher un adossement à une structure de taille suffisante pour pérenniser leur action et consolider leur gestion. Ce constat justifie également le nouveau rôle de fondation abritante que s'est donné la fondation, et qui a trouvé une première traduction en 2021 (cf. encadré *infra*).

Le nombre de places gérées par la fondation est passé de 877 en 2018 à 988 en 2021, soit + 13 % au cours de la période sous revue *stricto sensu*. En tenant compte des fusions intervenues au 1er janvier 2022, au terme de mandats de gestion initiés au cours des années précédentes, ce nombre s'élève à 1 195[17], soit une hausse de 36 % sur la période.

Selon le plan stratégique actualisé de la fondation, cette dynamique est appelée à se prolonger, avec la reprise envisagée de deux établissements à Faugeras et Cuges-les-Pins dès 2023, pour 91 nouvelles places. Une nouvelle phase de croissance est ensuite prévue entre 2026 et 2028 avec la création de six nouveaux établissements (soit 229 places supplémentaires). Ces perspectives représentent une nouvelle hausse prévisionnelle du quart des capacités de la fondation entre 2022 et 2028 (+ 27 %), soit une augmentation cumulée de 72 % sur dix ans.

Dans ce contexte, la dispersion géographique et la diversification des structures gérées par la fondation renforceront l'exigence de pilotage de ses établissements et de maîtrise de ses processus transversaux.

Une première fondation sous égide : la Fondation des Maisons de l'Arc-en-Ciel

L'association Arc-en-Ciel a créé en 2010 un fonds de dotation dans le cadre d'un projet d'ouverture d'établissement à Cigogné (Touraine) et est propriétaire d'un terrain reçu par donation. La construction a été réalisée par un bailleur social, preneur du bail à construction conclu avec le fonds de dotation. Dans le prolongement des actions de l'association, le fonds de dotation a employé les produits de dons et de legs pour soutenir de nouveaux projets d'investissements en faveur d'établissements à Truyes et Cigogné. L'association porte également un projet de création d'établissement pour personnes handicapées vieillissantes.

Le rapprochement avec la Fondation Perce-Neige a abouti à la fusion-absorption de l'association à effet au 1er janvier 2019, la Fondation Perce-Neige se substituant à celle-ci dans le fonds de dotation. Dans ce contexte, la fondation a proposé aux instances de l'association de créer une fondation sous égide permettant de prolonger son histoire, tout en lui transférant la gestion de ses établissements.

[15] Établissements d'Avignon (MAS), de Condorcet (EANM et MAS) et de Montélimar (IME).
[16] Établissements de la Chapelle-sur-Erdre (EANM et FAM), de Courbevoie, Truyes et Antony (FAM), de Cigogné (FAM et MAS), de Rai (EANM), de Combs-la-Ville et de Bourg-la-Reine (MAS) et de Paris (MAS et IME).
[17] La fondation a intégré 207 nouvelles places au 1er janvier 2022 du fait de ces fusions (175 en établissements et 32 relevant de services d'accompagnement à la vie sociale - SAVS).

Telle est la finalité de la convention constitutive, signée en juin 2021, qui confirme l'objet de la Fondation des Maisons de l'Arc-en-Ciel : « *le soutien financier à tout projet d'extension ou d'investissement relatif aux maisons de Truyes et Cigogné et à tout projet visant à permettre aux résidents d'accéder à une meilleure inclusion dans la société* ».

Dans ce cadre, la fondation abritée continue de soutenir ses propres projets grâce à une dotation patrimoniale d'un million d'euros de disponibilités apportée par le fonds de dotation[18], et aux dons et legs qu'elle est susceptible de recueillir. Son bilan et son compte de résultat sont annexés aux comptes certifiés de la Fondation Perce Neige depuis 2021.

3 - Une mission adossée aux prix de journée versés par les autorités de tarification

La typologie de ses établissements et sa présence à l'échelle nationale conduisent la fondation à interagir avec de nombreuses autorités de tarification et de contrôle. En 2022, elle soumettait ainsi 54 budgets à l'approbation de 18 conseils départementaux et de neuf agences régionales de santé (ARS), chargées de la tutelle administrative et financière[19].

Le modèle économique de la fondation repose principalement sur la perception des prix de journée, qui correspondent à la somme allouée par ces autorités pour une journée de présence d'un résident dans l'établissement. Ceux-ci sont respectivement financés par l'Assurance maladie *via* les agences régionales de santé (ARS) pour les MAS, les IME et les FAM[20], et par les conseils départementaux pour les autres établissements[21]. Ces concours publics sont complétés par des frais de séjour, majoritairement couverts par des prestations sociales, en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les aides personnalisées au logement (APL).

Les prix de journée ont également vocation à couvrir les charges des fonctions mutualisées, dans le cadre de prélèvements pour frais de siège imputés sur les budgets des établissements[22]. Leur fixation incombe au département des Hauts-de-Seine[23] qui a porté leur taux à 2,97 % pour la période 2021-2025, contre 2,33 % pour la période antérieure (2015-2020)[24], traduisant le renforcement des services du siège chargés du pilotage et de l'animation de l'activité des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la fondation. Ils ne suffisent cependant pas, en pratique, à couvrir totalement les frais de siège.

Dans ce contexte, les fonds issus de la générosité publique ont vocation à aider au financement de la construction des Maisons et à améliorer la prestation par rapport à ce que permet de financer le prix de journée. La question plus générale des conditions de concurrence entre organismes gestionnaires d'ESMS bénéficiant ou non de fonds issus de la générosité du public n'a pas été examinée à ce stade par la Cour.

[18] Cette dotation est placée et gérée par la Fondation Perce-Neige suivant les décisions du comité de gestion de la fondation sous égide, conformément à l'article 3 de la convention constitutive.
[19] Certains budgets relèvent d'une double tarification conseil départemental/ARS.
[20] En totalité pour les MAS et IME ; uniquement le forfait soins pour les FAM.
[21] En totalité pour les foyers de vie, et pour la seule partie hébergement s'agissant des FAM.
[22] Sur la base des charges brutes des sections d'exploitation des établissements de l'année N-1 (hors frais de siège).
[23] Conformément aux dispositions de l'article R. 314-90 du code de l'action sociale et des familles.
[24] Arrêté du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine du 23 mars 2021.

4 - Des modes d'intervention complémentaires en faveur des personnes handicapées et de leurs aidants

Outre l'accueil en établissements, qui constitue le cœur de ses missions sociales, la fondation a progressivement développé des actions complémentaires destinées à des personnes handicapées et à leurs aidants, conformément à ses statuts[25].

Certaines appartiennent au champ des services médico-sociaux, au sens du code de l'action sociale et des familles, et relèvent donc le plus souvent d'agréments des autorités de tarification et de contrôle. Tel est le cas des services d'aide à la vie sociale (SAVS) offrant un accompagnement des personnes handicapées vivant à domicile, des places en habitat inclusif, des actions de soutien aux aidants (dans le cadre de dispositifs intitulés « plateformes Via Perce-Neige »), ou encore de l'expérimentation de formes d'accueil intermédiaires, telles que les places de semi–internat en IME.

D'autres actions relèvent d'initiatives de la fondation financées sur fonds propres. C'est le cas des dispositifs dits des « classes soleil », en faveur de l'insertion scolaire d'enfants autistes par le financement d'assistants de vie scolaire, ou encore de l'offre d'accueil en maisons de vacances.

S'y ajoute, depuis 2020, le soutien à un projet de centre ludo-éducatif en faveur des enfants et adolescents en situation de handicap mental, basé à Saint-Maur des Fossés (Val-de-Marne), dans le cadre d'un partenariat avec l'association Village des Enfants Extraordinaires (Vildeo).

C - La sensibilisation et le plaidoyer

Les statuts[26] prévoient également une mission de sensibilisation qui consiste à « *promouvoir auprès des pouvoirs publics, du grand public, des entreprises (…) la reconnaissance des personnes handicapées pour une meilleure prise en charge de leurs besoins et spécificités, au moyen notamment de la diffusion d'informations et de connaissances, sur les différents vecteurs d'information (magazine, affichage, internet…).* »

D'autre part, la fondation se fixe une mission de plaidoyer qui consiste à « *agir auprès des pouvoirs publics afin de les alerter sur la situation des personnes handicapées et de leurs familles.* »

D - Le soutien à la recherche scientifique et médicale

La fondation a également pour objet de « *favoriser la recherche scientifique et médicale, en attribuant des prix, des bourses et des aides financières à des programmes de recherche scientifique dans ses domaines d'action.* » Cette mission ne figurait pas parmi celles de l'association antérieure. Sa mise en œuvre a été engagée au cours de la période sous revue : un comité scientifique a été créé pour « *faire des propositions au conseil d'administration pour conduire des projets et programmes de recherche scientifique dans le domaine du handicap, directement ou par l'intermédiaire d'organismes d'intérêt général, et d'assurer le suivi des projets et programmes financés* ».[27]

[25] Le contenu et la traduction financière de ces différentes actions, reposant sur les ressources issues de la générosité du public, sont examinés au chapitre IV.
[26] Article 2 des statuts et note de synthèse relative à la construction du compte d'emploi des ressources, comprenant une définition des missions sociales, validée en bureau du 22 mars 2010.
[27] Art. 12 du règlement intérieur.

II - Un projet stratégique à horizon 2025

La fondation s'est dotée d'un plan stratégique qui repose sur une analyse des risques et formalise ses priorités et leur traduction financière de manière lisible.

A - Des chantiers internes assis sur une carte des risques

Dans le prolongement de la transformation en fondation, le conseil d'administration a confié la réalisation d'une carte des risques à un cabinet d'audit qui a présenté ses conclusions en juin 2019. Parmi les chantiers prioritaires identifiés à cette occasion, l'absence de plan stratégique a notamment été relevée, avec le risque de pénaliser l'adhésion des salariés, mais aussi des partenaires, au projet de l'organisme, faisant écho à une recommandation du comité de la Charte.

La cartographie a également montré la vitalité des instances de gouvernance, la proximité de la direction générale et des établissements, permettant une connaissance fine de leurs problématiques opérationnelles, mais aussi la clarté des délégations de pouvoirs et des fiches de poste, favorisant la qualité des liaisons fonctionnelles au sein de la fondation.

Sur cette base, l'organisme a engagé une série de chantiers, en particulier la définition d'un plan stratégique, adopté par le conseil d'administration en décembre 2020

B - Un plan stratégique récemment actualisé

Couvrant initialement la période 2021-2025, ce plan réaffirme les principes fondateurs de l'organisme : *respect, générosité, rigueur, qualité de service, performance et transparence*. Il affiche, par ailleurs, une forte ambition de développement de la capacité d'accueil et reconnaît, concomitamment, le besoin d'adapter les ressources humaines et de renforcer le rôle du siège, tout en maîtrisant les dépenses de fonctionnement et les frais d'appel à la générosité.

Sur cette base, la stratégie de la fondation se décline en cinq axes :

1. développer, adapter et améliorer les Maisons Perce-Neige pour un accompagnement de qualité des résidents ;
2. soutenir les recherches et les innovations au service des personnes en situation de handicap ;
3. mobiliser les savoir-faire et les moyens de Perce-Neige pour mieux soutenir ou prendre le relais de ceux qui accompagnent les personnes en situation de handicap ;
4. développer le capital humain de la fondation au service des personnes accompagnées ;
5. réaffirmer l'engagement sociétal et les exigences éthiques de la fondation.

Cette stratégie pluriannuelle, dont la traduction financière est présentée en annexe n° 6, repose sur des hypothèses prudentes du point de vue des produits liés à la générosité du public, comparables à ceux observés au cours des cinq années précédentes. En matière d'emplois, le plan prévoit de prolonger le soutien courant aux missions sociales, aux frais de recherche de fonds et aux frais de fonctionnement, à des niveaux estimés à près de 8 M€ par an, globalement stables par rapport à la période sous revue.

Il prévoit aussi de nouveaux emplois, estimés à environ 2,5 M€ par an, qui correspondent aux axes stratégiques précités : actions en faveur de l'inclusion scolaire, soutien aux actions de recherche, projet de structure de formation interne aux métiers du secteur du handicap, renforcement du siège, ou encore projet pilote de centre ludo-éducatif (Vildeo).

Enfin, il comprend, à la suite de son actualisation récente, un programme pluriannuel d'investissements (PPI) particulièrement ambitieux, qui traduit la volonté de poursuivre le développement de la capacité d'accueil de la fondation (cf. chapitre IV).

III - L'organisation de la fondation

La fondation bénéficie d'une gouvernance stable et dynamique, déclinée dans plusieurs comités thématiques qui contribuent activement au pilotage de ses activités.

A - Un fonctionnement régulier des instances

La fondation est dirigée par un conseil d'administration qui constitue l'instance de gouvernance stratégique de l'organisme. Il est composé de 12 membres, nommés pour six ans et renouvelés par fraction tous les trois ans, à l'exception de la personne physique ayant contribué à la dotation (M. Christophe Lasserre-Ventura). Les mandats sont renouvelables. Le conseil est constitué de trois collèges de quatre membres :

- le collège des fondateurs, dont M. Christophe Lasserre-Ventura (membre *intuitu personae*, irrévocable) et trois membres désignés par l'assemblée générale extraordinaire de l'association antérieure décidant sa transformation en fondation, dont le renouvellement est fait par accord unanime des membres du collège[28] ;
- le collège des amis, composé de personnes agréées par le comité des amis (voir *infra*) dans les conditions prévues par le règlement intérieur ;
- le collège des personnalités qualifiées, composé de personnes cooptées par les autres membres du conseil d'administration en raison de leurs compétences dans les domaines scientifique, médical, juridique ou financier, en relation avec les activités de la fondation.

Deux nouveaux administrateurs ont intégré le conseil depuis la création de la fondation (un au sein du collège des amis, l'autre au sein du collège des personnalités qualifiées), huit mandats ayant par ailleurs été reconduits. Les conditions de renouvellement des mandats d'administrateurs, intervenus en 2019 et 2022, n'appellent pas d'observation.

Le conseil d'administration arrête le programme d'action de la fondation et son règlement intérieur, adopte le rapport sur la situation morale et financière et les comptes de l'exercice clos et les prévisions en matière d'emplois, vote le budget, accepte les donations et legs et en affecte le produit, autorise les actes juridiques et financiers qui excèdent la gestion courante (acquisitions et cessions, marchés, baux, emprunt, etc.), et fixe la politique générale en matière de ressources humaines[29]. Les fonctions de membre du conseil d'administration et du bureau sont gratuites, hors remboursement de frais dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

[28] En cas de désaccord, par cooptation des membres du conseil d'administration, à la majorité des trois quarts des administrateurs présents ou représentés.
[29] Article 7 des statuts.

Un commissaire du gouvernement assiste aux séances avec voix consultative et est systématiquement rendu destinataire des convocations et des procès-verbaux. Le commissaire aux comptes, désigné par le conseil, est également invité selon l'ordre du jour.

Au cours de la période sous revue, malgré la crise sanitaire, un rythme de quatre réunions annuelles a été maintenu, à l'exception de 2020 (trois réunions), les statuts prévoyant au moins une réunion tous les six mois.

L'examen des procès-verbaux n'appelle pas d'observation au regard des conditions d'organisation fixées par le règlement intérieur (art. 8). Sur le fond, il permet d'apprécier la qualité de la gouvernance assurée par cette instance, en matière de complétude des ordres du jour, de qualité de la préparation des points traités, de suivi des délibérations, de niveau de participation des administrateurs, et de richesse des échanges.

Le président, qui bénéficie d'une délégation permanente du conseil, représente la fondation pour l'ensemble des actes de la vie civile, et ordonnance les dépenses. Il donne délégation à certains administrateurs (notamment au trésorier et à l'administrateur en charge du suivi des legs et libéralités) et au directeur général, qu'il recrute après avis du conseil. L'examen des délégations et subdélégations confirme la rigueur de l'organisme dans la mise en œuvre de ces actes.

B - Un bureau stable et particulièrement actif

Le bureau est composé statutairement de quatre membres élus par le conseil d'administration pour une durée de trois ans, et nommés aux fonctions de président, vice-président, trésorier et secrétaire. La participation d'au moins trois membres est nécessaire pour la validité de ses délibérations. Sa composition n'a pas varié depuis la création de la fondation, avec deux renouvellements intervenus en juin 2019 et juin 2022.

Il applique les décisions du conseil relatives à la gestion des missions de la fondation et à la mise en œuvre des projets et du développement. Il rend compte régulièrement à celui-ci des décisions prises en vertu des délégations dont il dispose et qui concernent en particulier l'acceptation et l'affectation des donations et des legs en deçà de seuils fixés par délibération[30]. Il arrête le budget et les comptes annuels et les soumet à l'approbation du conseil.

Les statuts prévoient qu'il se réunit au moins quatre fois par an sur convocation de son président. En pratique, son activité est supérieure, reflétant un dynamisme[31] en liaison avec l'activité croissante de la fondation au cours de la période.

La participation au conseil comme au bureau est possible en visioconférence « *à titre exceptionnel et en cas d'urgence* », ce qui a contribué à la résilience de la gouvernance au cours de la période de crise sanitaire, le niveau de participation des administrateurs aux réunions comme la fréquence de celles-ci n'ayant pas faibli.

[30] Fixé à un million d'euros par délibération du conseil d'administration du 27 juin 2016.
[31] Au cours de la période sous revue : 20 réunions en 2018, 19 en 2019, 31 en 2020 et 17 en 2021.

C - La contribution de plusieurs comités thématiques

Plusieurs comités assurent le suivi d'aspects particuliers de l'activité de la fondation.

Le comité des amis[32] est composé de membres cooptés, dans la limite de 70 membres, qui s'acquittent d'une cotisation annuelle. Il a pour objet principal de désigner les quatre représentants du collège des amis au conseil.

Le comité scientifique[33] a été installé en 2019. De nature consultative, il contribue à mettre en œuvre l'action de la fondation en matière de soutien à la recherche scientifique et médicale en formulant des propositions à l'attention du conseil, en rendant des avis sur les projets et en assurant le suivi des actions financées.

Enfin, le comité financier, créé en 2016, a pour mission d'assister le conseil d'administration dans la gestion des placements de la fondation. Il est composé de trois administrateurs (dont le trésorier) et du directeur des affaires financières. L'importance des réserves de l'organisme et la diversité des actifs en gestion justifie pleinement la constitution de ce comité qui devrait toutefois s'élargir à des compétences extérieures. Il rend compte au bureau et au conseil de manière régulière[34].

La politiques de soutien à la recherche et la gestion des placements de la fondation sont examinées au chapitre IV.

IV - Une réorganisation du siège au cours de la période

L'organigramme du siège a évolué chaque année entre 2018 et 2022, reflet d'une restructuration profonde des fonctions centrales de la fondation (cf. annexe n° 2). Cette réorganisation s'est traduite par une plus grande spécialisation des missions et un renforcement de l'encadrement, avec le recrutement de six nouveaux directeurs et directrices au sein du siège.

Les rémunérations des principaux cadres du siège et des directeurs des établissements sont portées à la connaissance des membres du conseil dans le rapport spécial du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées.

A - Un changement de directeur général

Au terme d'une phase de tuilage avec le précédent titulaire dont il était l'adjoint, l'actuel directeur général a pris ses fonctions en septembre 2019. La fonction de directeur général adjoint a disparu à l'occasion de ce mouvement, et les chargés de mission, qui assurent le suivi des maison Perce-Neige, lui sont désormais directement rattachés. Cette succession s'est déroulée de manière fluide, à une période charnière compte tenu des nombreux chantiers internes et de la croissance de la fondation.

[32] Art. 5 du règlement intérieur.
[33] Art. 12 du règlement intérieur.
[34] Outre des points trimestriels, un bilan spécifique de la politique de placements couvrant la période 2017-2021 a notamment fait l'objet d'une note au bureau en date du 29 novembre 2021 et d'un point au conseil d'avril 2022.

B - Une consolidation de la fonction financière incluant la gestion des ressources liées à la générosité publique

Un nouveau directeur administratif et financier (DAF) a été recruté en 2021, au terme d'une mission de prestation externe relative à la mise en œuvre de la réforme comptable et au renforcement du contrôle interne. La DAF était antérieurement rattachée au directeur des affaires générales (jusqu'en 2019) et compétente sur les questions de comptabilité et finances, mais aussi de gestion des ressources humaines (jusqu'en 2020). Outre un recentrage sur les fonctions financières et comptables, la DAF assure désormais le suivi de la gestion des legs et libéralités, ainsi que le suivi des dons.

Une nouvelle responsable du service des libéralités a également pris ses fonctions en septembre 2021. Un travail de rapprochement de la base de données du service avec les écritures comptables a été mené en 2020 pour répondre aux nouvelles exigences réglementaires relatives à la prise en compte au bilan des fonds reportés liés aux legs et libéralités. Une actualisation du manuel de procédures relatif à leur gestion a également été engagée (en cours lors de l'instruction).

Enfin, cette réorganisation de la fonction financière a coïncidé avec une actualisation de la politique de placements, animée par le comité financier (cf. chapitre IV).

C - Une modernisation de la gestion des systèmes d'information, un déploiement en cours de la gestion des données personnelles

Une nouvelle direction des services informatiques et de l'organisation a été créée en 2020, avec le recrutement d'un nouveau directeur. À travers une refonte du marché qui liait la fondation à son prestataire historique en matière d'infogérance, elle a notamment permis d'engager une évolution globale de l'infrastructure informatique de la fondation, mais également une modernisation des procédures internes. Ces évolutions affectent de nombreuses fonctions opérationnelles : comptabilité, gestion des ressources humaines, administration de la paie, gestion des dons, messagerie, pilotage de l'activité médico-sociale des établissements.

La création de cette nouvelle direction s'est également accompagnée d'un renforcement de la politique de sécurité des systèmes d'information, dont témoigne l'adoption d'une charte d'utilisation des ressources informatiques, présentée en comité social et économique et qui a fait l'objet d'une note d'information à destination des salariés, des résidents et des prestataires.

L'organisation de la fondation témoigne, par ailleurs, d'une appropriation croissante des enjeux de sécurité relatifs à la gestion des données qu'elle héberge, en particulier de celles à caractère personnel[35] qui emportent des obligations spécifiques au titre de la loi informatique et libertés et du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD)[36].

À cet égard, la fondation a procédé à la désignation formelle de son responsable de la protection des données (DPO) auprès de la CNIL en mai 2018. La diffusion de notes d'information à l'attention des salariés concernant l'utilisation de leurs données personnelles,

[35] Au sens de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et article 4 du RGPD.
[36] Article 34 de la loi informatique et libertés et article 32 du RGPD (sécurité du traitement).

les contrats de cession des droits à l'image pour les salariés et les résidents, traduisent la prise en compte progressive de cet enjeu. Il en va de même des clauses spécifiquement consacrées au respect du RGPD que la fondation intègre désormais dans les marchés passés avec ses principaux prestataires ayant accès aux données à caractère personnel qu'elle héberge[37].

Depuis le second semestre 2020, l'organisme recourt à l'application Qualidata pour gérer ses principales données à caractère personnel, dont celles relatives à la générosité du public. Elles concernent notamment le suivi des donateurs, des intentions testamentaires, des partenaires, prospects, abonnés aux lettres d'information, familles et résidents, membres du conseil d'administration et du comité des amis. Son utilisation s'est accompagnée de la création d'un espace en ligne au profit des donateurs, qui leur permet désormais de modifier leurs données personnelles sans avoir à en faire la demande auprès des services de la fondation.

Le cycle de vie des données personnelles hébergées sur cet outil est détaillé dans la documentation interne de l'organisme[38]. Il distingue bien, notamment, les délais de conservation en base active, d'archivage, et de purge des données personnelles selon le statut des données. Les durées retenues sont justifiées par la « *défense des droits de la Fondation en cas de litiges* » mais, dans certains cas, apparaissent excessives.

Les durées de conservation des données à caractère personnel

À titre d'illustration, les informations relatives aux donateurs et aux acheteurs sont respectivement conservées sept et dix ans en base active à compter du dernier versement, soit davantage que ce que préconisent les recommandations de place en matière de générosité publique[39], dans un contexte où la Cnil, en l'absence de durées réglementaires générales, rappelle que la conservation doit correspondre à un « *besoin opérationnel* (..) *Par exemple, pour les opérations de prospection commerciale, les données des prospects peuvent être conservées en base active jusqu'au retrait du consentement ou trois ans à compter du dernier contact émanant du prospect*[40] ». Selon la fondation, ces durées visent à répondre aux obligations légales en matière de conservation des données relatives aux donateurs ayant bénéficié de la délivrance de reçus fiscaux (soit six années), et en matière de conservation des documents comptables d'autre part (dix années).

Leur archivage est ensuite prévu pour 50 ans, ce qui paraît excessif au regard des pratiques constatées dans d'autres organismes du secteur de la générosité publique et de la motivation avancée par l'organisme, qui invoque en l'occurrence des demandes d'information des héritiers susceptibles d'intervenir des années après les dons consentis à la fondation par leurs ascendants. Même si la conservation en base archive ne porte que sur un nombre restreint d'informations (contact pseudonymisé par attribution d'un identifiant, adresse postale, règlements, éventuelles références pseudonymisées des correspondances avec l'organisme), cette durée n'apparaît pas justifiée par la simple mention de la défense des droits de la fondation en cas de litige.

[37] Cf. en particulier le contrat relatif à l'utilisation du logiciel Qualidata et aux services afférents, du 23 juin 2020 et ses articles 5 (protection des données à caractère personnel) et 6 (Module Espace donateur).
[38] Cf. Note interne *Projet de règles des durées de conservation des données dans QD2*, validée par la direction générale le 25 octobre 2021.
[39] France Générosités, *Mémento sur la mise en pratique du Règlement Général sur la Protection des Données personnelles pour les organisations faisant appel à la générosité du public* (réédition 2020).
[40] Cnil, *Guide pratique, Les durées de conservation*, juillet 2020 .

La durée de conservation des données relatives aux abonnés à la lettre d'information est de trois années à compter de la désinscription, avant purge automatique. Il en est de même pour les données relatives aux manifestations d'intentions testamentaires (à compter de la date de décès) ou aux résidents et leurs familles (à compter du départ du résident).

Les conditions d'information des bienfaiteurs, de recueil de leur consentement en matière d'utilisation de leurs données personnelles et de droit d'accès et de suppression n'appellent pas d'observation, au regard des mentions portées tant sur le site internet de la fondation (procédures en ligne) que dans les appels à générosité sous format papier.

L'organisme dispose, par ailleurs, d'un registre des activités de traitement des données personnelles qui recense et décrit les champs concernés, et les processus de traitement correspondants, pour lesquels sont désignés des référents. La version datée du 11 juin 2021 ne couvre toutefois pas les processus comptables, financiers, de gestion de la communication et des appels à la générosité du public, alors qu'ils en constituent des volets particulièrement sensibles. Le chantier engagé par la fondation pour prendre en compte ces processus de traitement de données dans son registre doit être mené à son terme rapidement.

Suite au contrôle, la fondation a informé la Cour de son intention de ramener les durées de conservation des données personnelles relatives aux donateurs à six années en base active et trente années en archives.

D - Deux chantiers à poursuivre

1 - Une gestion des ressources humaines à approfondir

La gestion des ressources humaines constitue un enjeu particulièrement sensible pour la fondation, dont les effectifs ont crû de 16 % entre 2018 et 2021. Elle est en effet pleinement confrontée aux problématiques de recrutement et de fidélisation qui caractérisent le secteur médico-social. Celles-ci ont été accentuées par la crise sanitaire, tant en matière de vacance de postes que de fréquence des rotations d'effectifs au sein des établissements.

La fondation ne dispose pas d'indicateurs permettant de mesurer l'évolution des postes vacants et leur typologie. Plusieurs éléments témoignent cependant de l'acuité de ces enjeux sur la période. Le nombre de contrats ouverts en CDD au cours de l'année est ainsi passé de 9 522 en 2018 à 14 162 en 2021 (+ 49 %), et le nombre de démissions de 76 à 112 (+ 47 %)[41]. Les dépenses d'intérim ont augmenté de 216 % entre 2018 et 2021 pour atteindre 2,3 M€ cette dernière année. Le nombre mensuel moyen de travailleurs temporaires au sein de la fondation est passé, sur la même période, de 154 à 286 (+ 86 %). Un suivi plus précis de ces problématiques serait utile à la fondation.

Les missions de gestion centralisée des contrats et de la paie, des contentieux et du dialogue social historiquement dévolues au service chargé de la gestion des ressources humaines sont exercées de manière régulière. L'examen des bilans sociaux, des procès-verbaux du comité social et économique (CSE) central et le suivi précis des contentieux salariaux[42] sur la période atteste de la rigueur de cette gestion.

[41] Selon le rapport moral 2022 du président, la vaccination obligatoire contre la covid-19, au 15 septembre 2021, n'a entraîné qu'une dizaine de démissions et de suspensions de contrats de travail.
[42] Une douzaine de contentieux en cours pour un risque financier d'environ 470 000 €, bien provisionné.

2 - Une fonction immobilière à professionnaliser

Un suivi approfondi des questions immobilières est rendu nécessaire par l'importance et la dispersion géographique du patrimoine de la fondation, mais aussi par la multiplicité et la complexité de ses projets d'investissement (rénovation, construction ou extensions d'établissements). Cette fonction, mêlant des objectifs de maintenance et de conduite de projets, était assumée jusqu'en 2021 par un conseiller technique à temps partiel et, pour le suivi des travaux d'entretien courant, par les chargés de mission du siège en relation avec les directeurs des sites concernés.

Compte tenu du nombre de projets en cours, de la croissance du parc et, dans certains cas, de son vieillissement, un audit confié à un prestataire externe a souligné la nécessité de renforcer les moyens de pilotage du siège. La décision de créer une direction dédiée, prise en 2022 et en cours de mise en œuvre lors de l'instruction, traduit la volonté de répondre à cette recommandation qui apparait prioritaire compte tenu de la croissance de la fondation et des enjeux techniques, financiers et juridiques associés aux opérations de maintenance et de reprise d'établissements. Dans ce contexte, l'organisme devrait se doter d'un véritable plan stratégique de patrimoine afin de clarifier et détailler sa politique patrimoniale sur la base d'un diagnostic des besoins de chacun de ses bâtiments, et ne pas se limiter à un simple plan pluriannuel d'investissement composé de projections uniquement budgétaires.

V - Un pilotage centralisé de l'activité des établissements

La centralisation des fonctions budgétaires et financières se double de délégations de responsabilités clairement définies au sein de l'organisme. Plus globalement, le fonctionnement des établissements fait l'objet d'un pilotage rigoureux par le siège, prolongé par un contrôle externe régulier de la fondation. Dans un contexte de forte croissance, celle-ci doit néanmoins renforcer la maîtrise documentaire de ses procédures et améliorer les dispositifs de contrôle interne destinés à en vérifier l'application.

A - Une fonction budgétaire et financière centralisée

La phase de dialogue budgétaire avec les tutelles fait l'objet d'une procédure documentée[43] et est animée par le siège. Elle s'appuie sur les directeurs d'établissements et les comptables (un par site). À travers les séquences qui la composent, la fonction budgétaire constitue une modalité essentielle du pilotage des activités par le siège, qui bénéficie du renforcement progressif des fonctions support (affaires financières et comptables, GRH, systèmes d'information, notamment).

Les différentes délégations financières et les procédures d'engagement sont bien documentées et font l'objet d'un contrôle interne régulier. De manière générale, les dépenses importantes sont approuvées par le siège, qui centralise également la préparation et passation de contrats cadres pour les principaux postes de coûts. L'ensemble des établissements adhère par ailleurs à des centrales d'achats.

[43] Notes internes de procédure d'élaboration du budget prévisionnel des établissements et de procédure contradictoire avec les tutelles (avril 2013).

La fondation pratique une comptabilité combinée du siège et des établissements. Les comptes certifiés font ainsi apparaître un résultat unique qui découle de la sommation des comptes (excédentaires ou déficitaires) des établissements et du siège. Les résultats comptables de chaque établissement sont détaillés en annexe comptable[44]. Les flux financiers entre le siège et les établissements, ou entre établissements eux-mêmes, sont retracés dans des comptes de liaison (créances et dettes réciproques, frais de siège et prestations réciproques), mais éliminés dans les comptes annuels. Enfin, depuis 2020, la trésorerie du siège et des établissements est gérée de manière centralisée, ce qui permet d'optimiser les besoins et excédents de trésorerie à l'échelle de la fondation, et implique un pilotage renforcé de celle-ci par le siège.

B - Des chaînes de responsabilités claires, des délégations rigoureuses

Les conditions de délégations de pouvoir du conseil au président et à certains administrateurs (trésorier, administrateur en charge des legs et libéralités), et du président au directeur général font l'objet d'un suivi régulier.

S'agissant des compétences dévolues aux directeurs des Maisons Perce-Neige, la fondation dispose d'un document unique des compétences et missions fixées par délégation (DUD), conforme aux dispositions réglementaires[45], sur la base duquel sont prises les délégations de pouvoirs émanant du directeur général. Celles-ci font l'objet de subdélégations aux chefs de service des établissements, pour une durée de deux ans, dans leurs domaines de responsabilité : mise en œuvre du projet d'établissement, gestion budgétaire et comptable, gestion des ressources humaines, intervenants extérieurs

C - Des instances internes assurant le pilotage de l'activité des établissements

Outre la gestion budgétaire et les délégations de pouvoirs et de signatures, la fondation organise un pilotage centralisé de ses établissements qui donne une bonne maîtrise de l'activité du réseau par le siège, tout en offrant des marges de manœuvre locales aux directeurs de site[46].

Les chargés de mission, rattachés au directeur général, jouent un rôle important dans cette fonction de pilotage. Ils assurent une liaison régulière entre le siège et les directeurs des sites, en combinant des fonctions d'appui, de conseil et de contrôle interne. Au titre de cette dernière fonction, leurs vérifications sont assises, depuis 2020, sur un référentiel qui couvre les principaux domaines d'activité des Maisons, et qui sert de trame aux évaluations bisannuelles. Il permet au siège de disposer d'une vision fine du fonctionnement de ses établissements, à travers une grille d'analyse homogène d'une centaine d'indicateurs portant sur la qualité de l'accompagnement, la maintenance des sites, la sécurité, mais aussi la gestion des ressources humaine, administrative et comptable.

[44] Les comptes de résultat des établissements ou services, soumis aux autorités de contrôle en N+1, ont un caractère provisoire jusqu'à leur arrêt par les tutelles en N+2.
[45] Article D. 312-176-5 du code de l'action sociale et des familles.
[46] Les registres des incidents du siège de la fondation et des établissements visités n'ont pas fait l'objet de vérification dans le cadre de ce contrôle.

Une commission médico-sociale des Maisons (CMS-M) contribue à l'évaluation des missions d'accueil des résidents au sein des Maisons. Elle fait l'objet d'un compte rendu et d'un suivi des conclusions par le directeur du site et le chargé de mission. Dans l'année qui suit, elle donne lieu à une audition du directeur de la Maison par le bureau de la fondation. L'examen des PV de CMS concernant les établissements visités et les entretiens avec les directeurs concernés confirment l'intérêt de cette instance en matière d'échanges internes, de revue périodique des enjeux locaux par le siège, et d'amélioration continue des pratiques.

Depuis 2005, la fondation inscrit également son action d'accueil des résidents dans le cadre d'une démarche qualité animée par le siège[47]. Depuis 2022[48], elle se traduit par un plan d'amélioration continue de la qualité (PACQ) par Maison. Son animation relève désormais d'une direction de la qualité de l'accompagnement, dont la mission englobe l'ensemble des questions de qualité, de conformité et d'optimisation de l'accompagnement des résidents. La fondation affiche l'objectif d'inscrire cette démarche dans le cadre du nouveau référentiel national publié en 2022 par la Haute Autorité de Santé[49].

Enfin, la direction générale anime une réunion mensuelle des directeurs d'établissements, qui favorise un pilotage harmonisé à l'échelle de l'organisme, des remontées d'information, et des échanges entre pairs. Ce processus trouve un prolongement dans l'organisation bisannuelle d'un colloque thématique qui réunit plusieurs centaines de salariés de la fondation (siège et Maisons).

La direction générale a une bonne connaissance des spécificités locales, et la liaison entre le siège et les établissements est de qualité. Elle devra être maintenue dans le contexte de la croissance rapide de la fondation, de la dispersion de ses sites, et de la disparition de la fonction de directeur général adjoint depuis 2019.

D - Des fonctions d'audit interne et externe inégalement développées

Les comptes de la fondation font l'objet d'une production régulière et d'une certification par un commissaire aux comptes, dont les diligences comprennent des revues d'échantillons d'opérations (comptabilité ; gestion de libéralités). Ils font l'objet d'une publication annuelle au Journal Officiel. La fondation est également adhérente au comité de la Charte du Don en confiance et, à ce titre, soumise au contrôle externe de la commission d'agrément.

Outre ces contrôles externes, l'organisme s'est doté d'une documentation visant à formaliser des règles de contrôle interne et de déontologie. Il dispose de nombreuses procédures relatives à ses fonctions centrales (comptabilité, budget, gestion des investissements, ressources humaines, système d'information, gestions des dons, legs et libéralités, etc.) et à la gestion de ses établissements.

[47] Le siège a élaboré quatre procédures cadres, qui peuvent donner lieu à des ajustements au sein des Maisons : projet personnalisé, projet d'établissement, signalement des actes de maltraitance, document d'analyse des risques infectieux (cette dernière étant réservée aux établissements médicalisés).
[48] Procès-verbal du bureau du 20 septembre 2021.
[49] HAS, Référentiel d'évaluation de la qualité des ESSMS, mars 2022.

Dans ce contexte, l'engagement de la fondation à mettre en place un manuel de procédures[50] reste néanmoins inabouti, ce qui la prive d'un cadre de référence pour vérifier l'exhaustivité, la mise à jour et le suivi de ses procédures internes. Par ailleurs, en dehors des attributions du directeur général, elle ne s'était pas encore dotée d'une instance dédiée à la coordination des contrôles internes, malgré sa surface financière et géographique et la diversification de ses activités.

En matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, le conseil d'administration[51] a pris plusieurs initiatives, dont la signature d'une lettre d'engagement par les administrateurs, membres du comité scientifique et du comité financier, et par certains membres de la direction générale. L'ensemble des salariés est en outre visé par une *charte de bonnes pratiques relatives à la gestion et prévention des conflits d'intérêts* placée en annexe du règlement intérieur en 2021.

Dans ce contexte, l'objectif de mettre en place un corpus actualisé des procédures demeure souhaitable, en particulier en matière d'achats, de gestion des dons et libéralités et de prévention des conflits d'intérêts. Ce chantier documentaire gagnerait, d'une part, à prendre la forme d'un manuel de procédure offrant un accès unifié aux normes internes de l'organisme et, d'autre part, à s'appuyer sur une instance formelle de contrôle interne permettant d'en vérifier le respect.

À la suite du présent contrôle, la fondation s'est dotée d'un comité d'audit dont les missions et le fonctionnement répondent à cette recommandation[52]. En outre, un contrôleur de gestion a été recruté au sein de la direction administrative et financière. Une mission d'appui à la rédaction d'un manuel de procédure dès 2023 a été confiée à un prestataire externe.

VI - Une situation financière favorable

La fondation affiche des excédents sur l'ensemble des exercices, qui se montaient à près de 10 M€ en 2021 et avoisinent un total de 40 M€ sur la période. Dans ce contexte, elle présente une situation financière robuste qui tient à la structure pérenne et dynamique de ses produits, majoritairement issus des concours publics et - dans une moindre mesure - de la générosité du public, mais également à un niveau de réserves très conséquent.

A - Un bilan caractérisé par l'importance des réserves, de la trésorerie et du patrimoine immobilier

La situation bilantielle de la fondation (cf. annexe n° 3) se caractérise au passif par l'importance des fonds propres qui ont augmenté de 15 % au cours de la période pour atteindre près de 243 M€ en 2021. Ils n'étaient que de 64 M€ en 2001 et de 108 M€ en 2007 : ils ont donc été multipliés par quatre en vingt ans.

[50] Extrait de la réponse du président au dernier contrôle de la Cour en 2009 : *« Nous veillons à cet effet à formaliser les procédures avec la mise en place d'un manuel général. L'élaboration d'un tel document prend du temps compte tenu de la complexité de l'exercice et de l'indispensable concertation avec les personnels et l'encadrement*. »

[51] Procès-verbal du conseil d'administration du 22 juin 2020.

[52] Le conseil d'administration du 11 avril 2023 crée ce comité et arrête sa charte constitutive en lui confiant la mission d'« *assurer la surveillance active de l'information comptable et financière de la fondation pour le compte du conseil d'administration* ».

La dotation statutaire, portée à 24 M€[53], est essentiellement placée dans un fonds commun de placement à capital garanti. S'y ajoute un fonds de réserve particulier consacré à la prise en charge de la fille des fondateurs[54] elle-même en situation de handicap mental, doté de 1,4 M€ en 2021. Cela porte le total des fonds propres statutaires (avec et sans droit de reprise) à près de 26 M€ en 2021. Les autres fonds propres sont majoritairement composés des réserves de l'organisme, soit 195 M€ en 2021, parmi lesquelles 55 M€ issus de la générosité du public affectés à une quinzaine de projets d'investissements en cours ou programmés, partiellement sous gestion contrôlée par les tutelles au titre des activités sociales et médico-sociales (8,7 M€ en 2021). Les « autres réserves » se montent à 140 M€ en 2021, en hausse de 20 % sur la période. Composée aux trois quarts de la contrepartie au passif des investissements financés au cours des exercices antérieurs par des ressources issues de la générosité du public (104 M€ en 2021), cette ligne inclut également les réserves prudentielles de l'organisme au titre du fonctionnement du siège et des établissements.

La valeur nette des terrains et constructions - après amortissements et provisions - a augmenté de 10 % sur la période, pour dépasser 103 M€ en 2021, soit un tiers de la valeur totale de l'actif. Le niveau d'endettement est maîtrisé et génère une charge d'intérêts d'emprunts modérée. Les fonds reportés liés aux legs et donations en cours de réalisation sont portés au bilan depuis 2020[55] : ils avoisinaient 26 M€ en 2021, avec pour contrepartie 2,3 M€ de dettes et 1 M€ de provisions pour risques.

B - De fortes disponibilités et un besoin en fonds de roulement négatif

Tableau n° 1 : trésorerie nette et couverture des charges d'exploitation (2018-2021)

En milliers d'euros	2018	2019	2020	2021
Fonds propres (A)	219 150	229 240	270 342	281 565
Actif immobilisé net (B)	112 276	116 141	132 778	137 638
Fonds de roulement (A-B)	106 874	113 099	137 564	143 927
Actif circulant net[56] (C)	10 280	9 459	21 063	16 302
Passif circulant (D)	25 407	26 795	28 683	29 216
Besoin en fonds de roulement (C-D)	- 15 127	- 17 336	- 7 620	- 12 914
Trésorerie nette (FR-BFR)	122 001	130 435	145 184	156 841
Charges d'exploitation décaissables – hors dotations aux amortissements	63 514	70 921	74 624	79 953
Charges moyennes / jour	174	194	204	219
Ratio de couverture des charges d'exploitation par la trésorerie nette (en jours)	701	671	710	716

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

[53] La dotation initiale et irrévocable affectée par l'association fondatrice à l'occasion de sa transformation en fondation s'élevait à 20 M€ de valeurs mobilières, auxquelles s'ajoutait 15 000 € d'apports personnels de M. Christophe Lasserre-Ventura. L'article 12 des statuts prévoit en outre que cette dotation « *est également accrue d'une fraction de l'excédent des ressources annuelles nécessaire au maintien de sa valeur [et qu'] elle peut être accrue en valeur absolue par décision du conseil d'administration.* »

[54] Conformément à l'article 13 des statuts de la fondation.

[55] Conformément au règlement comptable ANC 2018-06, et notamment ses articles 213-7 et suivants.

[56] Hors disponibilités et valeurs mobilières de placement.

À l'actif, la fondation dispose d'importantes disponibilités liées à l'accumulation de résultats excédentaires. Elles représentaient 121 M€ en 2021, en forte progression sur la période (+ 77 %) et majoritairement placées sur des comptes sur livrets et comptes à terme.

L'organisme présente un fonds de roulement important de près de 144 M€ en 2021, et un besoin en fonds de roulement négatif qui alimente sa trésorerie nette. Celle-ci avoisine deux années de charges d'exploitation courantes (716 jours).

VII - Des résultats excédentaires sur toute la période

Bénéficiant du dynamisme soutenu des produits liés à la générosité du public, qui excède la hausse des charges, la fondation présente des résultats fortement excédentaires sur les quatre exercices sous revue, pour un total cumulé de près de 40 M€.

A - Des résultats excédentaires pour tous les exercices sous revue

Outre la stabilité des concours publics, qui constituent l'essentiel de ses produits d'exploitation (entre 70 % et 80 % sur la période), ces résultats tiennent notamment au dynamisme des produits liés à la générosité du public, en particulier des legs et des libéralités, en hausse de 72 % entre 2018 et 2021.

Tableau n° 2 : comptes de résultat simplifiés (2018-2021) en milliers d'euros

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Concours publics et subvention d'exploitation	60 749	69 135	69 609	66 641	+ 10 %
Dons manuels	2 427	2 706	2 982	3 401	+ 40 %
Legs, donations et assurance-vie	10 810	11 379	13 275	18 634	+ 72 %
Autres produits[57]	3 639	3 672	7 508	7 896	+ 117 %
Total produits d'exploitation	77 625	86 892	93 374	96 572	+ 24 %
Produits financiers	1 109	1 284	1 227	805	- 27 %
Produits exceptionnels et reports	1 294	901	2 833	721	- 44 %
TOTAL PRODUITS	**80 028**	**89 077**	**97 434**	**98 098**	**+ 22 %**
Charges de personnel	44 098	48 432	50 592	51 116	+ 16 %
Autres achats et charges externes	15 585	18 472	19 042	20 606	+ 32 %
Impôts taxes et versements assimilés	3 729	4 227	4 595	4 647	+ 25 %
Dotations aux amortissements et aux provisions, reports en fonds dédiés et autres charges	6 722	7 531	8 826	10 907	+ 62 %
Total charges d'exploitation	70 134	78 662	83 055	87 276	+ 24 %
Total charges financières	327	311	294	234	- 28 %
Total charges exceptionnelles	1 112	647	1 594	666	- 40 %
Engagements à réaliser sur ressources affectées	352	209	-	-	-
TOTAL CHARGES	**71 925**	**79 829**	**84 943**	**88 176**	**+ 22 %**
RESULTAT (excédents)	**8 103**	**9 248**	**12 491**	**9 922**	**+ 22 %**

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

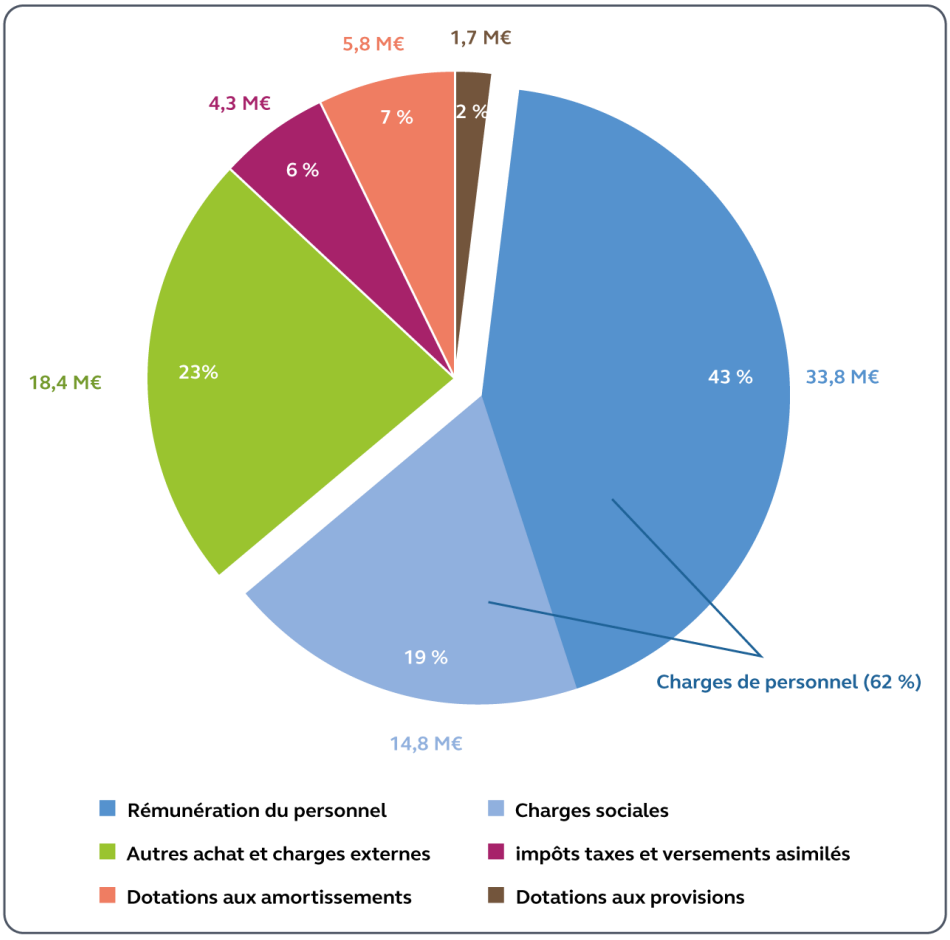
[57] Incluant les produits issus des contributions des résidents pour les seuls exercices 2020 et 2021.

B - Des charges d'exploitation dynamiques, majoritairement composées de dépenses de personnel

Les charges d'exploitation de la fondation sont en hausse de 24 % sur la période. Leur structure reflète sa mission d'accueil de personnes handicapées au sein de ses établissements médico-sociaux, pour lesquels les charges de personnels sont traditionnellement prépondérantes (plus de 51 M€ en 2021).

Elle comprend également diverses charges externes liées à l'accueil des résidents, pour près du quart des charges d'exploitation. Celles-ci recouvrent une grande variété de postes : prestataires extérieurs (dont honoraires de services médicaux et médico-sociaux), recours à l'intérim, maintenance des sites, fluides, abonnements, consommables, assurances.

Graphique n° 2 : répartition annuelle moyenne des charges d'exploitation (2017-2021, en M€ et en %)



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

CONCLUSION

Le passage du statut d'association à celui de fondation a permis à l'organisme d'enrichir ses missions, en développant les concours à des tiers et en accueillant depuis 2021 une première fondation sous égide. L'accueil de résidents au sein des Maisons Perce-Neige demeure cependant sa principale activité, avec l'intégration d'une quinzaine de nouveaux établissements et services sur la période - dont 7 au 1er janvier 2022 - et plus de 300 places supplémentaires. L'adoption d'un plan stratégique en 2020, actualisé en 2022, a par ailleurs conduit la fondation à définir des objectifs d'investissement ambitieux à horizon 2028.

Le fonctionnement des instances est dynamique et bénéficie d'une grande stabilité dans le prolongement de l'association antérieure. À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour relevait que la forte croissance de la fondation se traduisait par une importante dispersion géographique des Maisons, et que cette situation supposerait de se doter de moyens de pilotage et de contrôle efficaces. La fondation a répondu de manière convaincante à cet enjeu. Malgré la crise sanitaire, elle a su adapter son organisation et engager des chantiers importants, même si certains restent inaboutis (gestion des ressources humaines et du patrimoine).

Le pilotage de l'activité des Maisons est assuré par le siège dans des conditions efficaces. La surface de la fondation et sa diversification justifieraient, en revanche, de concrétiser le chantier de consolidation de ses procédures internes, envisagé de longue date. Il est donc recommandé de le mener à bien rapidement et d'adosser ce chantier à la création d'une entité en charge du contrôle interne afin de conforter le respect des règles correspondantes (opérationnelles, financières, déontologiques).

Par ailleurs, le traitement des données à caractère personnel fait l'objet d'une attention soutenue et d'une gestion en cours de professionnalisation au cours de la période. Le registre de traitement doit encore être étendu aux processus financiers et liés à la générosité du public.

Enfin, la fondation affiche des résultats largement excédentaires sur l'ensemble des exercices. Elle bénéficie d'une situation financière favorable, qui repose sur des charges globalement maîtrisées, et sur un niveau de fonds propres très conséquent. À ce titre, l'organisme dispose d'une situation saine pour poursuivre ses missions et son développement.

Chapitre II

Le respect des obligations liées à l'appel à la générosité publique

I - Les déclarations de campagne

La fondation a rempli ses obligations relatives à la déclaration préalable d'appel à la générosité publique pour ses campagnes toutes menées à l'échelon national. Les courriers ont été adressés à la préfecture des Hauts-de-Seine au cours du premier semestre de chaque exercice sous revue[58].

Le renforcement de sa notoriété et le développement de ses ressources pour la poursuite de ses actions sont les deux objectifs affichés par la fondation. Les modalités de mises en œuvre sont clairement énoncées et excluent les opérations de collecte de rue.

A - Le compte d'emploi des ressources

1 - Des règles de construction stables, bien documentées et rigoureusement mises en œuvre

Les règles de construction du compte d'emploi des ressources mises en œuvre à compter de l'exercice 2009[59] ont été votées à l'unanimité au conseil d'administration du 10 mai 2010 puis présentées en assemblée générale extraordinaire.

Les dispositions relevant de la nouvelle réglementation comptable en vigueur à compter de l'exercice 2020 ont fait l'objet de nombreux échanges au sein des instances[60] et avec le commissaire aux comptes. Elles ont également été validées en conseil d'administration du 30 juin 2021. Les spécificités liées à cette nouvelle réglementation, dont un des principaux enjeux pour la fondation a été d'identifier parmi ses fonds propres les ressources issues de la générosité publique, ont bien été prises en compte (cf. *infra*).

[58] Le 1er mars 2018, le 11 avril 2019, le 18 juin 2020 et le 8 février 2021.
[59] Règlement n° 2008-12.
[60] Procès-verbaux de bureau du 10 mai 2021, du 25 mai 2021, du 31 mai 2021 et du 8 juin 2021.

Les comptes d'emplois publiés au titre des exercices sous revue respectent les règles de présentation susvisées.

Sur le fond, le compte d'emploi des ressources (CER) reflète le compte de résultat[61] à partir duquel il est élaboré. Les règles d'imputation dans les rubriques d'emploi et de ressources du CER applicables jusqu'en 2008 ont été reconduites en 2009 et maintenues pour le compte de résultat par origine et destination (CROD) 2020 et 2021.

Les tableaux de passage produits et reconstitués permettent une traçabilité des charges et des produits du compte de résultat en emplois et ressources et n'appellent pas d'observations particulières.

2 - Des emplois très majoritairement constitués de charges relevant des établissements.

Les charges relevant de la comptabilité des établissements sont très majoritaires : selon les exercices, elles représentent entre 88 et 89 % des emplois[62]. Cette situation correspond au premier objet statutaire de la fondation, l'accueil et l'hébergement de personnes handicapées. Avec l'imputation de dépenses supportées par le siège (cf. *infra*), les dépenses liées aux établissements représentent la quasi-totalité des dépenses relevant des mission sociales (99 %).

Les autres dépenses constitutives de missions sociales concernent les actions de sensibilisation et les « versements à d'autres organismes » (soutien à la recherche scientifique et médicale, notamment). Elles sont très minoritaires voire résiduelles[63].

Tableau n° 3 : charges des établissements dans le total des emplois (2018-2021) en €

	2018	2019	2020	2021
Charges de fonctionnement des établissements	62 763 972	69 707 034	72 271 407	75 059 536
Charges supportées par le siège	7 947 404	8 880 614	9 675 258	9 825 482
Total des emplois	**70 711 375**	**78 587 648**	**81 946 665**	**84 885 018**
Part des charges des établissements dans le total des emplois	89 %	89 %	88 %	88 %
Fonctionnement des établissements	68 478 054	75 980 452	77 096 005	79 797 893
Dépenses de sensibilisation	276 616	324 514	274 628	325 645
Versements de subventions	92 840	190 665	140 000	874 270
Total des missions sociales	**68 847 511**	**76 495 631**	**77 510 633**	**80 997 807**
Part des charges des établissements dans le total des mission sociales	99 %	99 %	99 %	99 %

Source : Cour des comptes d'après les fichiers CER et CROD de la fondation

[61] Les comptes des établissements et du siège font l'objet d'une sommation. Après retraitements et éliminations d'écritures internes, les comptes donnent lieu à la publication d'un résultat unique.
[62] Hors dotations aux provisions.
[63] Soit en 2021 1,07 % pour les subventions versées et 0,4 % pour les dépenses de sensibilisation.

En application des règles d'imputation susvisées, les charges supportées par le siège de la fondation font l'objet de répartitions documentées qui sont distinguées dans les rubriques d'emploi du CER et du CROD (cf. annexe n° 5) :

- au titre des coûts directs, il s'agit des dépenses au bénéfice des établissements, de soutien à la recherche, des charges afférentes aux legs et donations ou au fonctionnement de la fondation (a) et des charges des personnels du siège affectés à la gestion des établissements ou aux autres missions de la fondation (b) ;
- au titre des coûts indirects, les dépenses correspondent aux moyens mis en œuvre par le siège (c) pour assurer l'accompagnement et le contrôle des établissements et considérés, selon les règles d'imputation susvisées, comme « *indissociables de la mission sociale* ».[64] Elles recouvrent aussi la mise en œuvre des missions liées à la sensibilisation et à la recherche de fonds (cf. « Frais communs de fonctionnement » en annexe n° 4) ;
- enfin, les règles d'imputation validées par le conseil d'administration prévoient une affectation de certaines dépenses relevant du budget communication (d), au titre de la sensibilisation, d'une part, et au titre de la recherche et la gestion des dons et des libéralités, d'autre part.

3 - Des coûts directs répartis entre les différentes rubriques d'emploi

Au titre des missions sociales, la comptabilité analytique tenue par les établissements permet d'identifier les charges supportées par le siège, mais qui relèvent de la gestion des établissements. C'est, par exemple, le cas de certaines dépenses d'achat de fournitures médicales ou de prestations médico-sociales financées par le siège en 2021.

Les subventions à d'autres organismes sont clairement identifiées dans le CER et correspondent aux actions de soutien au projet de centre ludo-éducatif Vildeo, à la recherche et aux classes Soleil, examinées au chapitre IV.

Au titre des frais de recherche de fonds, conformément à la nouvelle réglementation applicable aux comptes 2020 et 2021[65], la fondation comptabilise les charges afférentes aux biens reçus par legs ou donations[66] à compter de leur date d'acceptation (soit 695 403 € en 2020 et 1 192 969 € en 2021). Les charges ainsi comptabilisées n'appellent pas d'observation.

Enfin, la fondation fait la distinction entre les coûts directs et les coûts indirects au titre des frais communs de fonctionnement (cf. *infra*). Les premiers correspondent à des charges financières ou charges exceptionnelles, notamment liées à la gestion du patrimoine.

Elle établit des tableaux distinguant le temps consacré par chaque salarié du siège à l'exercice de ses différentes missions. Cette évaluation, conduite pour chaque exercice, permet une imputation à due concurrence des charges de personnel en missions sociales (établissements et mission de sensibilisation) mais également dans chacune des deux autres rubriques d'emploi (frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement).

[64] La note méthodologique, validée par les instances en 2010, précise que les domaines suivants sont concernés : « *ressources humaines et paie, comptabilité et contrôle de gestion, conseil et suivi technique, démarche qualité et d'évaluation notamment.* »

[65] Article 213-14 du règlement n° 2018-05 du 5 décembre 2018.

[66] Charges de copropriété, frais d'entretien et de réparation, impôts locaux, commissions liées aux ventes, frais notariés, frais d'avocats, etc.

Sur la forme, ces imputations sont bien documentées. Il est cependant observé que la fondation Perce-neige a fait le choix d'affecter en mission sociale de gestion des établissements une partie des charges de personnel relevant de la direction générale et des directions en charge de la gestion transversale de l'organisme, sur la base d'une estimation forfaitaire du temps consacré au suivi de ces missions par les agents, y compris par l'encadrement.

L'imputation d'une part importante des charges salariales du siège en missions sociales

À titre d'illustration, en 2021, 80 % du temps (donc des dépenses de personnel afférentes) du directeur administratif et financier et des personnels en charge des systèmes d'information (y compris le directeur), et un tiers du temps du directeur des affaires générales étaient imputés en missions sociales. Il en est de même pour 90 % du temps de la responsable des ressources humaines et la totalité des agents du service (14 agents en charge de la paye et une juriste), et pour six agents du service en charge de la comptabilité sur huit. Les deux autres (qui correspondent à des postes de « comptables du siège ») sont comptabilisés pour un tiers de leur temps en missions sociales et deux tiers en frais de fonctionnement. Enfin, jusqu'en 2019, un tiers du temps du directeur général l'était également au titre de ses activités de conseiller du président. À compter de 2020, les dépenses de personnel du directeur général sont intégralement imputées en dépenses de fonctionnement.

Ces différentes fonctions supports concourent incontestablement à la fois à la gestion de la fondation comme entité et à chacun des établissements qui la composent. La fondation justifie bien cette répartition des charges des services du siège. En revanche, celles relevant des personnels d'encadrement supérieur du siège doivent, *par nature,* être imputées aux frais de fonctionnement (cf. *infra*).

4 - Une répartition de tous les frais communs de fonctionnement du siège au titre des coûts indirects en application d'une clé de répartition de la masse salariale

Les imputations directes des charges de personnel susvisées permettent de dégager des clés de répartitions qui servent, à leur tour, à répartir la partie non directement affectée des frais communs de fonctionnement du siège[67] dans les différentes rubriques d'emploi. Les frais communs de fonctionnement ainsi répartis au titre des coûts indirects s'élèvent globalement en 2021 à 2,18 M€[68] soit, après application des clés de répartition susvisées, une imputation à hauteur de 1,6 M€ au titre des mission sociales (emplois relevant des établissements et des frais de sensibilisation).

Sur le fond, les deux règlements comptables applicables aux exercices sous revue[69] apportent une définition des frais de fonctionnement et déterminent les coûts directs et indirects susceptibles d'être imputés en missions sociales du CER et du CROD.

[67] Cf. annexe n° 4, ligne « Frais communs de fonctionnement ».
[68] Hors charges de personnel soit 2 179 544€ (6 269 027 € de coûts indirects à répartir - 4 087 484 € de charges de personnel).
[69] Règlements comptables n° 2008-12 du 7 mai 2008 et n° 2018-06 (en particulier son article 432-13).

Les frais de fonctionnement correspondant aux charges engagées pour la gestion et la gouvernance de l'entité, incluant les coûts de personnel d'encadrement correspondants et les coûts indirects imputés selon la clé qui en découle, doivent donc *a priori* être enregistrés comme tels dans la rubrique d'emploi du CER correspondante.

Ces deux réglementations n'excluent pas une éventuelle affectation en missions sociales au titre de coûts indirects, à condition toutefois que l'entité puisse le justifier au regard du principe selon lequel il s'agit de coûts qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée[70]. L'article 432-13 prévoit également que « *les charges relatives aux fonctions relevant des frais de fonctionnement dont l'entité peut justifier l'affectation à la réalisation de missions sociales ou à des frais de recherche de fonds, sont affectées aux rubriques Missions sociales ou Frais de recherche de fonds* ».

La grande majorité des coûts de fonctionnement communs de la fondation, affectés au moyen de clés pérennes et clairement énoncées, relèvent de ces dispositions. Cependant, même si les montants en jeu ne modifient pas les équilibres entre les rubriques du CER, l'affectation en missions sociales de certains coûts est contestable.

Tel est notamment le cas des honoraires du commissaire aux comptes et de l'expert-comptable, dont les prestations ne sont pas assimilables, même indirectement, aux missions sociales. Tel est aussi le cas des charges d'une partie des personnels d'encadrement du siège. En effet, s'agissant des personnels de direction, la Cour considère que leurs missions relèvent intrinsèquement de la gouvernance et de la gestion de l'entité. À ce titre, les charges afférentes ne peuvent être imputées en missions sociales, à la différence des autres catégories de personnels placés sous leur autorité pour lesquelles la fondation est fondée à s'appuyer sur un suivi analytique de leur activité.

La Cour s'est déjà prononcée sur ce point lors de précédents contrôles portant sur des associations ou fondations qui, selon le même *modus operandi* (répartition au prorata des effectifs), avaient fait apparaître en missions sociales ces mêmes charges. La nécessaire imputation de ces charges dans la rubrique des frais de fonctionnement vise fondamentalement à éviter toute dérive consistant à financer par la générosité publique les salaires d'une équipe de direction sans activité réelle, tout en présentant ces dépenses comme relevant des missions sociales.

Au titre de l'exercice 2021, la Cour évalue les charges à réimputer en frais de fonctionnement à 435 410 €, en intégrant dans ce calcul les honoraires de commissaire aux comptes et d'expert-comptable et les salaires des directeurs du siège (responsable des ressources humaines, directeur des affaires générales, directeur administratif et financier et directeur des systèmes d'information). Ce montant représente 0,54 % des missions sociales[71] et 7,33 % des missions sociales financées par des ressources issues de la générosité du public[72].

[70] Point 1-3 du règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 et article 432-10 3ème alinéa du règlement n° 2018-06, « *les rubriques relatives aux missions sociales comprennent les charges engagées par l'entité pour la réalisation de ces missions et qui ont vocation à disparaitre si elles cessent* ».
[71] Sur un total de 80 997 807 €.
[72] Sur un total de 5 938 271 € (cf. annexe n° 7 pour une vision d'ensemble).

5 - Une répartition forfaitaire de certaines charges relevant du budget de communication

Les règles d'imputation susvisées prévoient une réaffectation de certaines charges relevant du budget de communication supporté par le siège de la fondation[73]. Cette réaffectation est établie à partir d'une quote-part[74] imputée soit en mission sociales au titre des actions de sensibilisation, soit en frais de recherche de fonds au titre des appels contenus dans les publications, les *mailings* ou sur le site internet de la fondation.

Le reliquat des dépenses de communication relève des frais de fonctionnement, au titre de la communication institutionnelle développée par la fondation sur ses actions[75]. Les postes concernés par ces réaffectations sont clairement identifiés :

- au titre des actions de sensibilisation, la quote-part correspond à un tiers des charges de publications spécialisées, du site internet, du magazine de la fondation, de la communication liées aux campagnes, et des réseaux sociaux. En 2021, ces dépenses s'élèvent à 231 640 €, en hausse de 25 % sur la période ;
- au titre des frais de recherche de fonds, ces charges incluent une quote-part identique pour les dépenses liées aux campagnes (33,33 %[76]), la totalité des dépenses correspondant aux frais de *mailings* et aux articles à destination des donateurs, la majorité des charges liées au site internet (66,67 %), et une fraction des charges des publications spécialisées (16 %). En 2021, ces dépenses s'élèvent à 470 396€, en augmentation de plus de 66 % sur la période.

B - Des ressources liées à la générosité du public cohérentes avec les produits du compte de résultat

Les produits du compte de résultat sont effectivement reportés en ressources dans les CER 2018 et 2019 et les CROD 2020 et 2021 (cf. tableau en annexe n° 5).

Leur traçabilité est aisée pour les produits issus de la générosité du public qui se retrouvent facilement dans les deux documents[77]. Pour tous les autres produits, le lien est moins immédiat, compte tenu notamment de définitions différenciées à prendre en considération à compter de l'exercice 2020, ce qui induit des changements de périmètre entre les rubriques de ressources des CER et des CROD.

Pour les premiers, les CROD 2020 et 2021 ont introduit deux sous-rubriques pour les produits liés au mécénat et pour les contributions sans contrepartie, dorénavant isolés sur des lignes spécifiques, alors que les CER des exercices précédents les comptabilisaient en « Autres produits liés à la générosité du public » ou « Autres produits non liés à la générosité du public ».

[73] Cf. annexe n° 4, ligne « Communication ».
[74] Règles validées par le bureau du 22 mars 2010, le conseil d'administration du 27 juin 2016 et le bureau du 27 juillet 2020.
[75] Selon les règles de construction du CER arrêtées en 2009 par l'organisme, les charges relevant du recours aux prestataires sont comptabilisées en frais de fonctionnement.
[76] Règle validée par le bureau du 27 juillet 2020 pour les campagnes 2019, 2020 et 2021.
[77] Les ressources issues de la générosité du public font l'objet d'un examen au chapitre III.

La nouvelle réglementation ne prévoit plus la distinction antérieure entre les dons et legs non affectés et affectés. Ce défaut d'information est sans conséquence sur les enregistrements, désormais globalisés mais toujours aisément retracés dans les comptes de comptabilité générale. Cette modification est à lier avec la traçabilité rénovée des fonds dédiés (cf. *infra*).

II - L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation comptable et ses effets sur les CER 2020 et 2021

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation[78], la fondation a effectivement produit pour chaque exercice un compte de résultat par origine et destination (CROD) avec un développement des données correspondant aux contributions volontaires en nature, et un CER rénové, recentré sur la générosité du public et son emploi - reprise des colonne 3 et 4 de l'ancien CER - avec une présentation différenciée des fonds dédiés, des ressources reportées en début et en fin de l'exercice, et des investissements financés par des ressources liées à la générosité publique.

A - Les contributions volontaires en nature

Les données relatives aux contributions volontaires en nature, plus succinctes et mentionnées au pied du précédent CER, sont dorénavant présentées au CROD selon un modèle identique aux données financières en produits et en charges avec la mention de l'origine de la contribution (liée ou non à la générosité du public, ou issue de concours publics).

Les contributions en nature reçues concernent essentiellement la fourniture gratuite de supports d'affichage par différents médias, de passages à l'antenne ou dans la presse écrite pour des campagnes de communication qui contribuent à la fois aux actions de sensibilisation (missions sociales) et à la communication institutionnelle (frais de fonctionnement). Les dons en nature enregistrés en 2021 consistent en des mises à disposition de gel hydroalcoolique, de masques, de chocolats et d'entrées à divers salons[79] par des partenaires.

B - L'affectation des ressources issues de la générosité publique

1 - L'affectation au titre des trois rubriques d'emploi

Sur la période contrôlée par la Cour, les dépenses de recherche de fonds ont été intégralement couvertes par des ressources collectées auprès du public, ce qui n'est pas le cas des dépenses liées à la gestion des établissements et des frais de fonctionnement au titre des exercices 2020 et 2021, qui bénéficient d'autres sources de financement.

Les charges directes de gestion des établissements supportés par la fondation ne sont couvertes par affectation de produits de la générosité publique qu'à des niveaux relativement modestes sur l'ensemble de la période. L'essentiel des charges annuelles de fonctionnement des établissements étant financé par les prix de journée, les ressources de la générosité publique

[78] Règlements de l'autorité des normes comptables n° 2018-06 homologué par arrêté du 26 décembre 2018 et du comité de la réglementation comptable n° 2019-04.
[79] Salon de l'automobile pour 47 000 €.

affectées aux missions sociales le sont à titre principal pour les charges supportées par le siège de la fondation, soit les charges de personnel affectées aux missions sociales et la quote-part des frais de fonctionnement commun par application d'une clé de répartition de la masse salariale (cf. *supra*). Il est enfin observé que la générosité publique finance l'ensemble des dépenses de sensibilisation et des versements à d'autres organismes.

Tableau n° 4 : affectation des ressources issues de la générosité du public aux missions sociales, en €

	2018	2019	2020	2021
Gestion des établissements	4 355 910	4 894 698	3 925 940	4 738 357
Sensibilisation	276 616	324 514	274 628	325 645
Versements à d'autres organismes	92 840	190 665	140 000	874 270
Total ressources générosité du public affectées en missions sociales	**4 725 366**	**5 409 877**	**4 340 568**	**5 938 271**
Part générosité du public sur total des mission sociales	6,9 %	7,1 %	5,6 %	7,3 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la fondation

Les frais de fonctionnement des exercices 2018 et 2019 sont intégralement financés par des ressources issues de la générosité publique, à hauteur respectivement de 1 019 347 € et de 1 100 163 €. La situation est différente pour les deux exercices suivants, les emplois n'étant que partiellement financés par la générosité publique, à hauteur de 1 139 699 € en 2020 (soit 41 % des frais de fonctionnement) et 985 725 € en 2021 (63 %). Pour ce dernier exercice, la différence supportée par des ressources propres hors générosité publique de l'exercice est constituée de produits financiers issus du placement de fonds non liés à la générosité du public (578 830 €).

2 - L'affectation des produits issus de la générosité du public aux investissements

Le règlement de 2008 avait intégré dans le CER des données bilantielles concernant les seuls investissements ayant fait l'objet d'un financement par la générosité publique (T5) corrigées des dotations aux amortissements. Le nouveau CER a, à la fois, déplacé et simplifié cette information, désormais présentée en net.

La fondation a effectivement procédé à des acquisitions d'immobilisations retracées au bilan, notamment dans le cadre d'une construction ou de travaux de rénovation des Maisons Perce-Neige. Conformément à son projet associatif, une part significative de ressources issues de la générosité publique a ainsi été affectée par la fondation à la construction, la rénovation, l'aménagement ou l'extension de ses Maisons[80]. Ces investissements sont détaillés dans les comptes annuels 2018 et 2019[81]. Ils ont concerné des Maisons existantes (FAM de la maison de Juvigny : 4,338 M€ en 2018) ou ayant intégré le patrimoine de la fondation suite à des reprises d'établissements (Truyes et Cigogné : 5,762 M€ en 2019). Ils concernent également l'acquisition du nouveau siège social de la fondation (6,743 M€ en 2018).

[80] Selon les règles d'imputation au CER 2018 et 2019 *« l'emploi est constaté lors de l'achèvement de l'investissements pour le montant réellement financé compte tenu du cout définitif du projet* », ce qui n'est plus le cas à compter de 2020, les emplois étant désormais enregistrés au fur et à mesure des travaux.
[81] Cf. V- Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice.

3 - La traçabilité des fonds dédiés

Certaines ressources (issues de la générosité du public ou non) peuvent faire l'objet d'une clause d'affectation. Non utilisées à la fin de l'exercice comptable, elles sont alors enregistrées en fonds dédiés. Jusqu'en 2019, le CER ne faisait apparaître que leur variation annuelle (T4), dorénavant il est fait mention de leur stock à la fin de l'exercice dans le total des emplois (cf. 5- Reports en fonds dédiés).

Au titre des exercices sous revue, la fondation a effectivement comptabilisé des dons affectés qui n'ont pas été complétement utilisés sur l'exercice de comptabilisation. Aucune observation n'est à formuler sur leur enregistrement comptable en comptes de fonds dédiés[82]. Au 31 décembre 2021, ils s'élèvent à 1,2 M€ (correspondant à un don).

Cependant, outre les données chiffrées (sous forme de tableaux), l'annexe des comptes annuels 2018 et 2019 mentionnait les établissements bénéficiaires de ces dons[83]. Ces précisons n'apparaissent plus dans les comptes annuels des deux exercices suivants.

C - Les ressources issues de la générosité du public reportées

Lors de la mise en place du CER 2009, la fondation n'avait pas conduit d'analyse poussée sur la détermination du report des ressources collectées non affectées (donc hors fonds dédiés) et non utilisées en début d'exercice (T1).

Comme le prévoyait la règlementation, et à défaut de pouvoir reconstituer l'ensemble des réserves financées depuis sa création (méthode historique), elle avait retenu sans distinction : « *le montant des réserves pour projets associatifs constituées à partir des excédents issus des produits de la générosité,* (qui) *constitue l'À nouveau des ressources collectées au 1er janvier 2009* »[84].

Les nouvelles dispositions réglementaires applicables à partir du CER 2020 précisent la définition de ces ressources reportées (article 432-19 du règlement[85]), ce qui a conduit la fondation à reprendre l'analyse des données relatives à ses capitaux propres, aux CER précédemment publiés et à sa trésorerie.

Au titre du recalcul du stock initial, l'objectif de cette analyse était de distinguer les fonds propres selon leur origine, en différenciant ceux issus de la gestion des établissements, sous contrôle des autorités au sens de la législation[86], et les autres fonds propres, selon qu'ils étaient issus ou non de la générosité du public.

Alors que l'essentiel des investissements est financé par des fonds issus de la générosité du public, la couverture des charges de fonctionnement repose majoritairement sur la perception des prix de journée versés par les tutelles pour financer les prestations d'accueil. Or, ceux-ci

[82] Comptes 194 en 2018 et 2019 et comptes 196 en 2020 et 2021.
[83] Maisons de Chauché et la Chapelle et la MAS de Boulogne-Billancourt pour les exercices 2018 et 2019, pour un montant cumulé de 100 000 € en 2019.
[84] Règles de construction du CER bureau du 22 mars 2010 adoptées au conseil d'administration du 10 mai 2010.
[85] « Le montant des ressources reportées liées à la générosité du public hors fonds dédiés est égal au solde des fonds propres disponibles collectés auprès du public, *sous déduction de la quotepart des valeurs nettes comptables des immobilisations ou fractions d'immobilisations financées par ces ressources sur les exercices antérieurs*. »
[86] Et notamment des articles L. 313-19 et R. 314-97 du code de l'action sociale et des familles.

intègrent, dans leurs modalités de calcul, tout ou partie des dotations aux amortissements. Si les investissements sont réalisés sur des fonds issus de la générosité du public, les fonds propres de la fondation sont donc progressivement reconstitués à due concurrence et au rythme de ces dotations, à charge pour elle d'entretenir ce patrimoine par les décaissements à venir.

Pour justifier que ces amortissements ne soient pas comptabilisés comme des ressources issues de la générosité publique, la fondation s'appuie sur un avis du Conseil d'État[87], qui estime que le montant des amortissements cumulés est exclu des reversements à la charge des gestionnaires d'établissements en cas de fermeture de ceux-ci, en considérant qu'ils ne génèrent pas une augmentation du patrimoine des établissements, mais qu'ils traduisent simplement un financement des prestations médico-sociales qui tient compte du coût des immobilisations qui les supportent.

Dans le cas de la reconstitution historique du CER de la Fondation Perce-Neige, cette dernière fait l'analyse que le cumul des dotations aux amortissements des établissements couverts par les prix de journée, puisqu'il n'est pas susceptible de reversement, relève du patrimoine propre de l'organisme, en gestion libre, alors que la question, non traitée par le Conseil d'État, se pose aussi de savoir s'il doit être qualifié de disponibilités issues de la générosité du public au sens de la réglementation comptable, auxquelles la présentation du CER les assimilait jusqu'en 2019. Pour autant, considérant qu'il a déjà été rendu compte au donateur, au moment de l'investissement initial, de l'emploi des fonds issus de la générosité publique, et que les dotations aux amortissements ont bien vocation à entretenir le patrimoine ainsi acquis, la Cour n'a pas d'objection à formuler à la convention retenue.

La reconstitution de ces flux menée par la fondation aboutit à un retraitement de 25,58 M€ et à un nouveau solde T1 du CER porté à 67,96 M€ en 2020, contre 93,55 M€ issus de l'enchainement du T7 de l'exercice 2019. Les fonds propres de la fondation non assujettis aux obligations en matière de suivi de l'emploi des ressources issues de la générosité publique s'en trouvent augmentés d'autant.

Le montant porté au CER 2020 (67,96 M€) est cohérent avec l'analyse développée par la fondation à l'occasion du recalcul du solde d'ouverture des ressources reportées liées à la générosité du public, hors fonds dédiés. Il s'appuie, en outre, sur les montants certifiés des amortissements cumulés au 31 décembre 2020, dont la nature justifie de les distinguer des ressources précitées et qui constituent le montant maximum de la trésorerie de gestion libre de la fondation.

III - Une information du public trop discrète sur les réserves

Malgré la diversité et la qualité des outils de communication mis en œuvre par la fondation, le niveau de ses réserves, lié à l'enchaînement de résultats excédentaires, doit encore faire l'objet d'une meilleure information financière.

[87] Conseil d'État, avis n° 366884 du 2 octobre 2013 : « *les amortissements ont pour objet, d'une part, de constater la dépréciation des biens immobilisés et, d'autre part, de répartir le coût de ces biens sur leur durée probable d'utilisation. Par suite, la prise en compte des dotations aux comptes d'amortissement dans la fixation des tarifs d'un établissement ou d'un service correspond, en principe, à l'intégration du coût des immobilisations dans le calcul du coût des prestations fournies par cet établissement ou ce service, sans qu'il en résulte, en règle générale, d'accroissement du patrimoine de l'organisme qui en assure la gestion.* ».

A - La communication financière à l'appui des comptes d'emploi des ressources

Les comptes d'emploi des ressources incluent une annexe qui fournit des éléments d'information sur leurs rubriques. Pour chacun des quatre exercices, les trois missions sociales poursuivies par la fondation[88] sont bien détaillées, ainsi que les règles d'affectation et de répartition des coûts. Un tableau reprend le total des missions sociales de l'exercice en précisant la part effectivement financée par la générosité du public.

Les annexes des exercices 2018 et 2019 comprennent des paragraphes spécifiques sur les frais de recherche de fonds et sur les frais de fonctionnement. Ces deux paragraphes n'apparaissent plus dans les comptes annuels des deux exercices suivants, ce qui appauvrit l'information financière mise à la disposition du lecteur.

Les paragraphes consacrés aux dotations aux provisions et à la part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice (investissement) ont également disparu des annexes comptables des deux derniers exercices. La disparition du second prive notamment les lecteurs d'informations précises sur les investissements réalisés par la fondation, à savoir la désignation des Maisons ayant fait l'objet d'opérations de construction, de rénovation ou d'extension, assortie du montant individualisé des financements correspondants.

Par ailleurs et compte tenu du changement de réglementation, un développement sur les fonds dédiés, notamment sur le détail du report contenu dans le CER, serait utile ; d'autant que les commentaires précédemment inclus dans les notes des bilans 2018 et 2019 ont également disparu des comptes annuels 2020 et 2021. Les lecteurs ne disposent donc désormais d'aucune information relative à l'objet précis et aux montants individualisés de ces dons affectés.

Enfin, s'agissant des reports des ressources collectées, la présentation des comptes annuels 2018 et 2019 permettait au lecteur d'avoir une information minimale sur la stratégie d'emploi à venir de ces ressources et leur pré-affectation aux projets associatifs immobiliers (mention des Maisons concernées) et à l'abondement de réserves de fonctionnement. L'annexe de l'exercice 2020 mentionne bien les travaux menés pour la correction du stock initial du CER, mais aucun développement sur le report des ressources ne figure dans celle du CER 2021. Or, le niveau inédit des réserves renforce l'exigence de transparence en matière d'horizon temporel d'emploi des ressources collectées chaque année auprès du public. À ce titre, les objectifs désormais arrêtés par la fondation dans le cadre de son plan stratégique[89] devraient trouver une traduction plus précise dans l'information qu'elle délivre aux donateurs.

D'une manière générale avec le changement de règlementation comptable, des développement plus nourris dans le CROD et le CER auraient permis aux donateurs d'avoir une information rénovée, notamment quant à l'utilisation des réserves et des reports des ressources issues de la générosité publique qui s'élevaient à plus de 73 M€ au 31 décembre 2021.

[88] Ces trois composantes sont la gestion des Maisons, la sensibilisation et les soutiens à des projets externes.
[89] Cf. partie IV et annexe n° 6.

B - *L'Essentiel* : la communication financière destinée au grand public

Conformément aux exigences réglementaires, la fondation publie un document synthétique, *L'Essentiel*, adressé aux donateurs avec le magazine des actions de la fondation du mois de décembre.

Ces quatre feuillets offrent une présentation identique pour les exercices 2018 à 2021 comportant les items suivants : un article signé du président, les commentaires du trésorier, les faits marquants de l'année, le nombre de Maisons Perce Neige, des données financières (chiffres clés et bilan simplifié), un encadré sur la politique d'investissement et, enfin, une référence à la transparence illustrée par la mention des contrôles externes (Comité de la Charte, Cour des comptes et commissaire aux comptes).

Les données bilantielles très globalisées sont assorties de commentaires et reprennent effectivement celles contenues dans les comptes annuels au titre de l'exercice en cours et du précédent. Malgré leur nette augmentation (de 210,3 M€ en 2018 à 242,9 M€ en 2021), les fonds propres ne font l'objet que de commentaires très généraux. Leurs différentes composantes sont bien mentionnées (dotation inconsomptible, réserves affectées aux projets d'investissements, réserves de fonctionnement des établissements et du siège) mais sans précision sur le détail de ce qu'ils recouvrent et, surtout, sur les masses financières associées, malgré leur disparité.

Les chiffres clés exposent les ressources par origine et par destination (ressources et emplois du CER et du CROD) sous cinq rubriques, et les emplois financés par la générosité du public sous trois principales rubriques, dont les dépenses d'investissements au titre des missions sociales. Ces données sont reprises en pourcentage dans des graphiques avec des commentaires associés, à un niveau très agrégé.

Les Essentiels 2018 et 2019 globalisent toutes les ressources autres que celles issues des subventions et de la générosité du public. Pour les deux exercices suivants, ces ressources font l'objet d'une présentation plus détaillée, conforme à celle du CROD.

S'agissant de la politique d'investissement et de son corollaire sur les réserves, la fondation a fait le choix de présenter les investissements cumulés en millions d'euros depuis 2009 ainsi que les projets dotés, mais sans préciser les Maisons concernées. Par ailleurs, les numéros 2018 et 2019 de *l'Essentiel* mentionnent bien l'acquisition du nouveau siège de Levallois-Perret en dépenses d'investissement sur ressources issue de la générosité du public, mais le coût individualisé de cette opération (6,7 M€) n'est pas mentionné.

À compter de l'édition 2020 de *l'Essentiel des comptes*, en conformité avec le nouveau CER[90], ces données informent sur le nombre de projets aboutis, en cours et dotés. Ainsi, au 31 décembre 2021, 17 projets étaient *en cours ou dotés,* pour un montant global de 61,1 M€ dans une perspective pluri annuelle 2021-2025.

La fondation est certes tributaire des délais de réalisation des projets, liés notamment aux agréments des autorités de contrôle et de tarification et aux aléas des chantiers. Son modèle implique donc de dissocier la temporalité de la collecte de celle des investissements dans ses établissements. Ce décalage devrait néanmoins faire partie de l'information du public au regard des appels à la générosité reconduits chaque année, afin d'exposer le programme prévisionnel d'emploi des ressources issues de la générosité du public tel qu'il ressort du plan stratégique.

[90] Investissements constatés au 31 décembre de l'année.

C - Le magazine des actions de la fondation : une information ciblée et non financière

La fondation édite trois fois par un an (avril, été et décembre) un magazine d'une quinzaine de pages, *Perce-Neige Magazine*, constitué de l'édito du président, de dossiers thématiques, de témoignages et d'appels à la générosité. Ces supports traitent majoritairement des actions mises en œuvre dans les établissements et à destination des résidents, et des actualités de la fondation. La plupart des numéros font référence au fondateur.

Ce magazine fait principalement l'objet d'un envoi aux donateurs (environ 25 000 exemplaires annuels) et aux familles des résidents. Il est également mis à disposition à l'accueil des structures de la fondation et du siège. À la différence de *l'Essentiel des comptes,* cette publication ne comporte pas d'élément de nature financière. Sa principale vocation consiste à valoriser les actions mises en œuvre par la fondation, en contribuant à la sensibilisation à travers des articles thématiques.

D - Le site internet de la fondation

La fondation dispose d'un site internet organisé autour de six principaux onglets[91]. Les actions développées par la fondation y sont largement commentées et exposées. L'utilisateur du site peut également accéder aux magazines de la fondation (le plus ancien numéro mis à disposition remonte à 2012). Le site offre un accès à des informations précises sur la structure : ses missions et ses valeurs, son histoire, son organisation, et les emplois proposés au sein de ses établissements. Deux liens sont également proposés vers le site du Journal officiel pour le téléchargement des comptes de la fondation et vers celui de la Cour des comptes.

Ce site propose également une rubrique consacrée à la présentation des différentes formes de handicap mental (« Info Handicap ») et des mesures d'accompagnement existantes (« Droits et démarches »).

À l'exception des documents précités, le site ne donne pas d'information financière correspondant aux actions de la fondation. En particulier, il n'est fait aucune mention des grandes orientations du plan stratégique et de leur traduction financière, notamment en matière d'investissements dans le cadre de la mission de création, de gestion et de reprise d'établissements.

[91] La Fondation, nos actions, infos handicap, Lino Ventura, nous soutenir et actu.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fondation a correctement rempli ses obligations relatives à la déclaration préalable d'appel à la générosité du public pour les quatre exercices sous revue. Les documents réglementaires (CER et CROD) ont été produits et correspondent en emplois et ressources aux charges et produits du compte de résultat.

Les missions sociales correspondent majoritairement aux charges des établissements couvertes par les financements publics. Elles sont complétées d'une partie des dépenses courantes de fonctionnement du siège (coûts indirects de fonctionnement commun et coûts directs de personnel) qui correspondent à la mutualisation des fonctions support assurées par celui-ci. Les ressources de la générosité publique sont principalement affectées au financement des investissements et à ces dépenses de siège. À cet égard, les modalités d'imputation dans les rubriques d'emploi retenues par l'organisme sont en partie contestables. La fondation devrait mieux rendre compte des frais de fonctionnement inhérents à l'exercice d'une part significative des fonctions transversales par le siège. Il convient donc d'imputer certaines charges engagées pour la gestion et la gouvernance de la fondation en rubrique frais de fonctionnement du CROD plutôt qu'en mission sociales. Celles-ci sont actuellement légèrement majorées de ce fait.

Les nouvelles dispositions réglementaires applicables à partir de l'exercice 2020 ont entraîné une réévaluation du report des ressources collectées non affectées (hors fonds dédiés) et non utilisées en début d'exercice. Elles conduisent la fondation à considérer que le cumul des dotations aux amortissements des établissements couverts par les prix de journée relève du patrimoine propre de l'organisme, en gestion libre, et non plus de disponibilités issues de la générosité du public au sens de la réglementation comptable. Cette nouvelle approche aboutit à un retraitement de 25,58 M€ du montant des reports.

Enfin, la communication financière de la fondation n'a pas été explicite concernant l'utilisation de ses réserves, en l'absence de plan stratégique sur ce point jusqu'en 2022. Elle doit être désormais plus précise, en cohérence avec la stratégie finalement adoptée. L'annexe des comptes annuels pourrait comporter des développements plus précis sur les investissements réalisés, en cours ou programmés. Ces éléments pourraient également figurer dans l'Essentiel *et sur le site internet de l'organisme, compte tenu de la place centrale qu'occupent les investissements dans la stratégie de la fondation et en matière d'emploi des fonds issus de la générosité du public. Dans ce contexte, la Cour prend acte de l'engagement de la fondation à compléter dès 2023 l'information donnée sur l'emploi prévisionnel du solde de la trésorerie issue de la générosité du public en faisant référence à son plan stratégique.*

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *dans le compte d'emploi des ressources, exclure des missions sociales les charges relevant de la gouvernance et de la gestion de l'entité ;*
2. *compléter la communication financière en détaillant les réserves de la fondation, leurs finalités, et leur calendrier prévisionnel d'emploi.*

Chapitre III

Les ressources issues de la générosité publique et les coûts associés

Les ressources issues de la générosité publique, globalement et à périmètre quasi constant[92], progressent de 56 % sur la période sous revue, deux fois plus rapidement que l'ensemble des produits de l'organisme. En 2021, elles s'élèvent à 22,4 M€.

Tableau n° 5 : ressources issues de la générosité du public (2018-2021), en euros

	2018	2019	2020	2021	2018/2021
Cotisations	1 220	1 380	1 340	1 300	+ 7 %
Dons	2 427 396	2 705 239	2 981 768	3 401 049	+ 40 %
Mécénat	38 222	44 704	10 000		
Libéralités	10 810 284	11 378 521	13 275 314	18 634 154	+ 72 %
Autres produits liés à générosité du public	1 115 342	1 210 262	559 392	382 931	- 67 %
Total des ressources collectées auprès du public	14 391 245	15 340 106	16 827 815	22 419 433	+ 56 %
% des libéralités dans total des ressources liées à la GP	75 %	74 %	79 %	83 %	
% des dons dans total des ressources liées à la GP	17 %	18 %	18 %	15 %	
Total des produits du compte de résultat de la fondation	**80 027 612**	**89 076 278**	**97 435 968**	**98 096 785**	**+ 23 %**
% des libéralités dans total produits du compte de résultat	14 %	13 %	14 %	19 %	
% des dons dans total produits compte de résultat	3 %	3 %	3 %	3 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

[92] Les cotisations sans contrepartie comptabilisées en 2018 en « Autres produits non liés à la générosité du public » sont mentionnées pour comparabilité entre les exercices.

Les libéralités représentent entre 75 et de 83 % des ressources collectées et sont en progression de 72 % sur la période. Les dons, dont la part est plus modeste (entre 15 et 18 % entre 2018-2021), enregistrent également une hausse de 40 % sur la période, avec une progression un peu plus marquée pour le dernier exercice. Les autres produits liés à la générosité publique sont principalement constitués des produits financiers afférents.

I - Des ressources issues des dons minoritaires

Minoritaires dans l'ensemble des ressources liées à la générosité du public, les dons donnent lieu à une stratégie de collecte maîtrisée. Ils font l'objet d'une gestion rigoureuse dont la documentation gagnerait cependant à être mieux formalisée.

A - Une stratégie de recherche stable et modérée permise par la notoriété du fondateur

La stratégie de collecte de la fondation est définie en interne et mise en œuvre par le service de la communication rattaché à la direction générale.

La fondation bénéficiant de la notoriété de son fondateur, les actions mises en œuvre présentent une grande stabilité sur la période sous revue. Ce constat vaut tant pour le « marketing papier » (courriers et magazine) que pour le « marketing électronique » (*mailings* et campagnes sur internet).

Le bureau valide les projets de campagne et les vecteurs utilisés, et rend compte au conseil d'administration des nouvelles initiatives ainsi que du coût global de la collecte. Le service de la communication organise un pilotage de la stratégie de collecte : performance financière par vecteur (courriers de fidélisation ou de prospection, magazine) en termes de personnes touchées, de nombre de dons, de taux de retour, de produit collecté et de don moyen.

À ce titre, il est observé un taux de retour plus favorable (de 13 à 15 %) et un don moyen plus élevé (entre 74 et 85 €) des courriers de fidélisation par rapport à des courriers adressés par des prestataires, qui n'atteignent pas les mêmes objectifs et ont même parfois un ratio produit/coût inférieur à un.

Les bons de soutien joints au *Perce Neige Magazine* ont un taux de retour à un niveau intermédiaire (environ 9 %), mais engendrent un plus grand nombre de dons et bénéficient du niveau de don moyen le plus élevé (103 € en 2021).

B - Une gestion internalisée rigoureuse qui mériterait d'être mieux formalisée

La gestion des dons est centralisée au siège de la fondation sans que les Maisons n'aient de compétence dans le traitement des dons. Elles ne disposent d'aucune information quant au montant initial ni au solde des legs affectés dont elles sont bénéficiaires.

Sous l'autorité du directeur administratif et financier, la responsable des dons intervient tout au long de la chaîne de traitement, de l'ouverture du courrier et la comptabilisation des chèques jusqu'à l'émission des reçus fiscaux. En amont, elle est chargée de la tenue, du suivi

et des corrections à apporter au fichier des donateurs ainsi que de toute la relation entre la fondation et le donateur.

Dans la pratique la Cour a pu constater une gestion solide, sécurisée et bien encadrée, confirmée par le comité de la charte[93]. Toutefois, une formalisation écrite de la procédure serait souhaitable, notamment afin d'assurer la continuité du service.

Depuis mai 2020 le logiciel utilisé fournit un système d'information modernisé, adapté à des prestations non financières et financières expressément énumérées. À titre d'exemple, il permet la saisie des nouveaux contacts pour les opérations de prospection, les indications portées par les donateurs sur leur coupon, les vérifications d'adresses, la fusion des homonymes, la saisie des versements (chèques préalablement triés inférieurs à 1 000 € transmis par la fondation), mais aussi des virements, prélèvements automatiques et dons en ligne réalisés par une plateforme sécurisée. Ce logiciel permet également l'édition de tableaux de bord détaillés, qui font l'objet d'une communication régulière aux instances.

Les données restituées et suivies par la responsable du service ont un périmètre élargi[94]. Les rapprochements comptables communiqués permettent effectivement de retracer toutes ces ressources (les dons au sens du CER mais également les autres).

Au siège de la fondation, à l'initiative exclusive de la responsable des dons, le logiciel employé permet l'édition des reçus fiscaux numérotés (cf. tableau ci-après) qui font l'objet d'un envoi par mèl ou postal. Les duplicatas font l'objet d'une procédure particulière sécurisée.

Tableau n° 6 : tableau de bord des reçus fiscaux 2018-2021 (en €)

	2018	2019	2020	2021
Nombre de donateurs	16 358	17 493	18 610	21 353
Nombre de versements	32 586	34 494	37 638	43 124
Montant total	**2 335 157**	**2 722 803**	**2 983 464**	**3 351 542**
Nombre de reçus fiscaux[95]	18 198	19 524	20 696	23 751

Source : Cour des comptes d'après données communiquées par gestionnaire

Le reçu fiscal[96] peut être attaché au don, transaction prise individuellement, ou à plusieurs versement annuels (cas des prélèvements). La responsable du service est également chargée de vérifier la valeur des dons en nature pour l'émission des reçus fiscaux afférents.

Aucune observation n'est à formuler sur l'édition et la gestion des reçus fiscaux.

[93] Rapport triennal remis le 15 janvier 2021, page 12.
[94] Inclusion des cotisations pour les exercices 2018-2021, des ventes d'objets (2018-2021), des contributions volontaires (127 000€ en 2021) et des mises à dispositions gratuites de biens (2019-2021), et des produits issus de la manifestation du trophée golf en 2018 et 2019.
[95] Le reçu fiscal est attaché au don, ce qui explique leur nombre supérieur à celui des donateurs.
[96] Selon la procédure précitée, la fondation n'émet pas de reçus fiscaux pour les sommes inférieures à 5 €.

II - Des frais de traitement et de recherche des dons maîtrisés

Conformément à la nouvelle réglementation, les deux CER 2020 et 2021 enregistrent les charges afférentes aux legs à partir de leur date d'acceptation, en les comptabilisant en frais de recherche[97]. À périmètre constant, les frais de recherche de fonds sont en progression de 34 % sur la période considérée et se montent à 1 129 687 € en 2021.

Toutes les charges attachées aux services consacrés au traitement et à la gestion des libéralités et des dons sont globalisées sous la rubrique « Frais de recherche de fonds » des CER 2018-2021 ; de même que toutes les charges liées à la recherche proprement dite de la ressource, par affectation d'une quote-part du budget de communication.

A - Des frais de traitement majoritairement constitués de dépenses de personnel

Grâce aux affectations analytiques communiquées, mais seulement pour la dernière année contrôlée, il a été possible d'identifier les charges qui relèvent du service des libéralités de celles qui relèvent du traitement et de la gestion des dons au titre des coûts directs de personnel et au titre des coûts indirects de fonctionnement communs (par application d'une clé de répartition de la masse salariale, décrite *supra*).

La fondation impute à cette rubrique une partie des coûts de fonctionnement du siège au titre des coûts indirects à répartir, par application d'une clé de 10,52 % en 2021 (659 000 €).

Les coûts de traitement des dons progressent de façon maîtrisée (+ 15 %) en ligne avec les produits, essentiellement sous l'effet de l'évolution des charges de personnel. Cette observation s'applique également, et dans des proportions quasi similaires, aux libéralités (+ 19 %).

B - Un budget communication en progression

Les dépenses attachées au budget communication et imputées en frais de recherche de fonds marquent une augmentation de + 66 % sur la période. La distinction entre celles qui relèvent des dons et celles qui pourraient relever de la recherche de libéralités, en sus des actions de sensibilisation, est plus difficile car les appels sont réalisés sur des supports identiques (magazine ou site internet[98]) donc imbriqués. Surtout, il n'est pas exclu que ces appels profitent à de futures démarches testatrices.

Ces charges de communication ainsi réaffectées concernent à titre principal les dépenses liées aux mailings (100 %) et au site internet (66,67 %). Les opérations de recherche de fonds s'appuient également sur l'apport de contributions volontaires en nature initiées et négociées par le service de la communication concernant des affichages et des spots radio. Pour la mise

[97] Conformément aux dispositions infra-réglementaires de l'article 432-11 du règlement n° 2018-06, qui précisent que l*es frais d'appel à la générosité du public correspondent aux frais de recherche et de traitement de dons et libéralités [et] comprennent à titre d'exemple (…) les frais de gestion des actifs issus de la générosité du public ou financés par la générosité du public*.

[98] Le site internet de la fondation propose en continu dans l'onglet « Nous soutenir » des informations sur les déductions fiscales et sur l'IFI avec un lien permettant le versement d'un don.

en œuvre de ses campagnes de collecte et de ses publications, la fondation fait appel à une agence de marketing rémunérée à la prestation pour l'envoi des *mailings*[99] (fidélisation et prospection), les annonces sur internet (envoi de méls avec des liens donateurs pour des opérations de fin d'année, des campagnes spécifiques à l'occasion d'événements[100]) et la production de son magazine (y inclus affranchissement et routage). Les campagnes de fin d'année 2021, majoritairement digitales, expliquent l'augmentation des dépenses liées au site internet. Cette agence est également chargée de la maintenance et de la mise à jour du site internet. Les factures communiquées sur la période n'appellent pas d'observation.

C - Une gestion et une recherche des dons rentables

En considérant que les dépenses dites de communication, précédemment évoquées, relèvent majoritairement de la recherche liée aux appels, le périmètre des coûts retenu pour évaluer la rentabilité de la collecte inclut à la fois les frais de traitement et l'intégralité de la quote-part des charges du budget de communication (cf. tableau suivant, total des frais d'appel et de traitement). Ces coûts ainsi calculés constituent une limite haute[101].

Tableau n° 7 : calcul du coût et de la rentabilité de la collecte (2018-2021) en €

	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2021
Total des frais d'appel et de traitement des dons	536 987	668 036	611 350	762 594	+ 42 %
Total des dons	2 474 943	2 762 710	3 007 233	3 577 284	+ 45 %
Part total des frais sur total des dons	22 %	24 %	20 %	21 %	- 2 %
Recette pour un euro dépensé	4,61	4,14	4,92	4,69	+ 2 %
Total des frais de recherche de fonds	844 518	991 854	939 980	1 129 687	+ 34 %
Total des ressources liées à la générosité du public	14 391 245	15 340 106	16 827 815	22 418 502	+ 56 %
Part total des frais de recherche sur total des ressources de la générosité du public	6 %	6 %	6 %	5 %	- 14 %
Recette sur un euro dépensé	17,04	15,47	17,90	19,84	+ 16 %

Source : Cour des comptes d'après données de la fondation

Ainsi, en 2021, pour un euro dépensé, la fondation enregistre 4,69 euros de dons.

[99] Les *mailings* s'appuient sur le fichier de donateurs de la fondation, qui ne fait pas l'objet d'échange, ainsi que sur des locations de fichiers proposés par le prestataire

[100] En 2019, le centenaire de la naissance du fondateur, en 2020 covid-19 et en 2021 les journées mondiales de la trisomie 21 et de l'autisme.

[101] *L'Essentiel* de la fondation prend globalement le montant des rubriques « Frais de recherche de fonds » du CER/CROD et présente un ratio de dépenses sur l'ensemble des dons et libéralités (« Ressources liées à la générosité du public » du CER/CROD).

La rentabilité de la collecte est encore plus marquée si on rapporte la globalité des frais de recherche de fonds à l'ensemble des ressources liées à la générosité du public (à périmètre constant), soit un ratio stable d'environ 6 % sur les exercices sous revue[102]. En 2021, pour un euro dépensé, la fondation enregistre 19,84 € de ressources liées à la générosité du public.

III - Des libéralités constituant l'essentiel des ressources issues de la générosité du public

En forte croissance au cours de la période, les libéralités constituent l'essentiel des ressources liées à la générosité du public dont bénéficie l'organisme. Elles font l'objet d'une gestion rigoureuse et d'un suivi étroit par les instances. Dans ce contexte dynamique, le suivi des délais de réalisation constitue néanmoins un point de vigilance.

A - Une ressource prépondérante et dynamique

Les legs et libéralités constituent la part le plus importante et la plus dynamique des ressources de générosité du public. Entre 2018 et 2021, ils ont représenté entre 13 et 22 M€ de produits annuels, soit 81 à 85 % de cette part de ressources et 13 à 19 % de l'ensemble des produits de la fondation.

Les ouvertures de nouveaux dossiers sont relativement stables, mais la valeur des montants acceptés subit une forte variabilité due à l'enregistrement de quelques dossiers exceptionnels, dont un de plus de 4,4 M€ d'actif net successoral en 2020. Un nouveau dossier évalué à plus de 30 M€ a été enregistré en fin d'année 2021 et accepté par le conseil en 2022[103].

La fondation assure un suivi de toutes les manifestations d'intention et propose un accompagnement individualisé *via* une ligne téléphonique et une adresse numérique dédiées. Environ 2 000 manifestations d'intention étaient enregistrées auprès du service en 2021. Elles donnent lieu à des prises de contact et à l'envoi d'une brochure d'information qui présente les activités de l'organisme et les différentes modalités de transmission de patrimoine.

B - Une gestion rigoureuse qui fait l'objet d'un suivi régulier par les instances

Au 31 décembre 2021[104], la fondation disposait d'un portefeuille de 370 dossiers actifs, composé de 52 dossiers d'assurance-vie et 318 dossiers de successions et donations. Parmi ces derniers, la majorité (248) étaient en cours de règlement : réalisation des actifs alloués, versements partiels de fonds, signature d'actes. 70 restaient en cours d'instruction, c'est-à-dire en attente d'éléments patrimoniaux complets avant de les soumettre aux instances.

[102] *L'Essentiel 2021* globalise tous les frais de recherche de fonds en incluant les charges liées aux legs, d'où un ratio moins favorable (10,5 %).
[103] Procès-verbal du conseil d'administration du 20 juin 2022.
[104] Bureau du 17 janvier 2022.

La gestion de ces dossiers est assurée par un service de trois salariées qui bénéficient d'expériences antérieures dans le notariat et le secteur philanthropique. Son activité repose sur des procédures internes documentées[105], qui font l'objet d'un travail d'actualisation à la faveur du recrutement d'une nouvelle responsable en 2021. Les contrôles de la Cour réalisés par sondage confirment la qualité du suivi mis en œuvre par le service.

Le processus d'acceptation des libéralités repose sur un cadre déontologique strict. La fondation s'interdit toute démarchage à domicile ou dans toute institution recevant des personnes âgées en vue de recueillir des intentions testamentaires ou le bénéfice d'assurance-vie[106]. Les rencontres avec les bienfaiteurs potentiels sont toujours réalisées à plusieurs, et aucun legs ne peut être conditionné par un placement en maison.

Le conseil d'administration a accordé une délégation permanente au bureau[107] pour les cessions et acquisitions de biens mobiliers et immobiliers, ainsi que pour l'acceptation et l'affectation des donations et des legs, dans la limite d'un million d'euros, à charge pour le bureau d'en rendre compte à chaque réunion du conseil. Conformément aux dispositions statutaires[108], un administrateur dispose, par ailleurs, d'une délégation de pouvoirs annuelle du président, ratifiée par le conseil, afin d'assurer le suivi des dossiers acceptés[109]. Une grande stabilité est relevée dans l'exercice de cette fonction qui contribue à fluidifier la gestion des libéralités.

Au cours de la période 2018-2021, la fondation a renoncé à 17 legs, en raison de leur caractère déficitaire ou de l'impossibilité d'exécuter les charges testamentaires (condition ou charge inacceptable ou irréalisable).

Fin 2021, une dizaine de dossiers faisaient l'objet d'une procédure judiciaire non soldée, motivant pour six d'entre eux des provisions à hauteur de 1,042 M€. Une autre dizaine de legs ont fait l'objet d'une affectation à certains établissements, pour un montant de 5,8 M€ et donnent lieu à un suivi particulier afin de vérifier le respect de la volonté des testateurs.

Les contrôles réalisés par sondage sur une douzaine de dossiers n'ont pas fait apparaître d'anomalie.

Un stock de legs anciens est néanmoins à apurer. Au 31 décembre 2021, le portefeuille actif[110] se composait de 318 dossiers de legs et donations, et de 52 dossiers d'assurance-vie. La grande majorité des dossiers d'assurances-vie sont réglés dans l'année qui suit leur ouverture.[111].

Le traitement des legs présente, en revanche, un bilan plus contrasté, avec des délais de réalisation très variables. Au 1er janvier 2022, sur les 243 dossiers entrés au bilan de la

[105] *Manuel de procédure et charte de déontologie liés aux libéralités*, daté de 2009.
[106] *Manuel de procédures libéralités* – chapitre II.
[107] Procès-verbal du conseil d'administration du 27 juin 2016.
[108] Article 10 des statuts de la fondation et de l'article 14 du règlement intérieur.
[109] Délégation par laquelle le président *lui donne tous pouvoirs avec faculté de substituer, pour effectuer toutes démarches et signer tous actes conservatoires, d'administration et de disposition dans le règlement de tous les dossiers de donation, succession et assurance-vie, ainsi que sur tous les biens meubles ou immeubles dépendants desdites libéralités, dans le cadre des décisions fixées par le conseil d'administration et le bureau.*
[110] Dossiers en cours d'instruction (en attente d'éléments patrimoniaux pour pouvoir les présenter en bureau), en cours de règlement (réalisation des actifs alloués à la fondation, versement partiel des fonds, signature des actes, etc.) ou donnant lieu à procédure judiciaire.
[111] Le taux de réalisation des dossiers d'assurance-vie au cours de l'année d'ouverture est passé de 82 % en 2018 à plus de 92 % en 2021.

fondation, 76 étaient ouverts depuis plus de 10 ans (avant 2012), pour un montant estimé à environ 2,5 M€, les plus anciens remontant à plus de trente ans (1990). Ce chiffre atteignait 146 dossiers pour les ouvertures antérieures à 2017 (au moins cinq ans d'ancienneté), pour un montant estimé à près de 9 M€, soit plus du tiers de la valeur des legs à réaliser portée au bilan.

Différentes raisons peuvent expliquer ces délais de réalisation : nature des biens (parcelles boisées, naturelles ou agricoles nécessitant des actions auprès des SAFER ou d'exploitants locaux), biens en indivision nécessitant un accord sur les modalités de mise en vente (colégataires ou héritiers), occupation des biens par des locataires ou usufruitiers, difficultés avec les notaires ou les familles, contentieux, autres (squat, irrégularités juridiques, etc.). Il convient néanmoins de s'assurer que le délai d'apurement n'est pas lié à un investissement trop limité de la fondation. Cette interrogation est particulièrement légitime au regard du dynamisme des legs au cours de la période, du caractère exceptionnel de certains d'entre eux, et de la place de cette ressource dans le modèle économique de l'organisme.

La fondation pourrait également clarifier sa doctrine en matière de conditions de réalisation des legs. En effet, elle privilégie jusqu'à présent la vente par adjudication volontaire pour tous les biens dont la valeur dépasse 50 000 €, et ne recourt à la vente de gré à gré qu'en cas d'opposition des indivisaires[112], moyennant une procédure interne spécifique[113].

Une réflexion interne est toutefois désormais engagée pour pouvoir, dans certains cas, recourir à des solutions alternatives mieux adaptées à la nature des biens en question, telles que les ventes notariales interactives, les procédures d'appels d'offres, voire la vente de gré à gré à l'issue de mandats non exclusifs.

IV - Les autres produits issus de la générosité publique

Le périmètre de la rubrique « autres produits liés à la générosité du public » a été redéfini lors du changement de réglementation comptable, ce qui explique la baisse observée sur la période, essentiellement liée à la comptabilisation des produits financiers. En effet, la totalité des produits financiers issus des placements de la fondation étaient intégralement comptabilisés dans cette rubrique de ressources jusqu'en 2019. Avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement comptable, la fondation a opéré un retraitement qui l'a conduite à distinguer ses produits financiers selon la nature des placements dont ils sont issus, en ne comptabilisant au CER que les produits financiers issus de ressources liées à la générosité du public[114].

Dans une moindre mesure, la nouvelle règlementation comptable a également entraîné deux autres modifications. En diminution, les dépenses liées au mécénat, toujours considérées comme des produits liés à la générosité du public, sont désormais comptabilisées dans une rubrique spécifique (1-2 du CROD). En augmentation, les produits (loyers et locations diverses) liés aux legs sont portés à l'actif du bilan dès leur acceptation par le conseil d'administration (cf. *supra*). Les « autres produits liés à la générosité du public » n'appellent pas d'autre observation.

[112] Fin 2021, la fondation n'était propriétaire unique que de 52 % des biens immobiliers enregistrés dans son logiciel de suivi des legs et donations.
[113] Signature de deux mandats de vente et visa d'une fiche de mise en vente à l'amiable par l'administrateur délégué et le directeur général.
[114] Soit 486 837 € en 2020 et 221 878 € en 2021.

CONCLUSION

À périmètre quasi constant, les ressources issues de la générosité du public progressent de plus de 56 % sur la période sous revue. En 2021, elles s'élèvent à plus de 22 M€, dont plus de 83 % au titre des libéralités. Cette collecte dynamique repose sur une stratégie de recherche modérée, très stable sur la période, et qui bénéficie de la forte notoriété du fondateur auprès du public.

La gestion et le traitement des dons et des libéralités sont centralisés au siège de la fondation. Ils relèvent de services distincts qui exercent leurs missions respectives selon des modalités rigoureuses. Ils s'appuient notamment sur des personnels expérimentés, des outils informatiques modernisés au cours de la période, et des procédures bien maîtrisées et pilotées. La documentation afférente à cette gestion gagnerait à être pleinement intégrée dans un manuel de procédures actualisé et soumis à un contrôle interne, conformément à l'observation formulée au chapitre I.

Les libéralités font l'objet d'un suivi régulier par les instances et bénéficient de l'implication d'un administrateur délégué pour leur gestion courante. Leur place croissante dans le modèle économique de la fondation, l'existence d'un stock de legs anciens à apurer et l'ouverture de plusieurs dossiers exceptionnels par leur montant et leur complexité au cours des derniers exercices constituent cependant des points d'attention.

En rattachant les charges du budget de communication aux seuls frais de gestion et de traitement des dons, la collecte des dons est rentable, soit environ 20 centimes dépensés pour 1 euro récolté. Elle le devient encore davantage en rapportant globalement la totalité des frais de recherche de fonds à l'ensemble des ressources liées à la générosité du public (libéralités incluses).

En lien avec la redéfinition des ressources reportées, et conformément à la réglementation comptable, les « autres produits liés à la générosité du public » enregistrent désormais les seuls produits financiers correspondants (excluant donc les produits d'actifs financiers provenant de ressources non issues de la générosité du public). Les produits liés aux legs font également l'objet d'un enregistrement à l'actif du bilan depuis 2020.

Chapitre IV

L'emploi et la mise en réserve des ressources issues de la générosité publique

Les ressources issues des dons et libéralités contribuent principalement à financer les missions historiques de l'organisme, centrées sur l'accueil au sein des Maisons Perce-Neige et sur le fonctionnement de la fondation. Leur dynamisme permet également une diversification progressive des actions à destination des personnes en situation de handicap et de leurs aidants. Par ailleurs, la succession d'exercices fortement excédentaires a conduit à l'accumulation de réserves importantes dont les conditions d'emploi doivent être dynamisées et qui doivent faire l'objet d'une information financière plus complète à l'attention des bienfaiteurs.

I - L'affectation aux missions sociales

A - L'aide au fonctionnement des établissements et le développement de la capacité d'accueil

Une fraction des ressources de générosité du public vient en bonification des concours publics aux frais de fonctionnement des établissements. Sur la période, l'apport de ce type de ressources a ainsi couvert 6 % du total des charges de gestion des établissements, soit 4,48 M€ sur 75,34 M€ en moyenne annuelle pour un montant cumulé de près de 18 M€. La composante salariale des dépenses de siège représente la majorité de ces emplois (près de 60 % en moyenne sur la période), dans le cadre d'une organisation fortement centralisée des fonctions support. Les charges directes des établissements financées par l'emploi de ressources issues de la générosité du public ne sont que résiduelles. La majeure partie de ces coûts est en effet couverte par les « frais de siège administratif » intégrés aux prix de journée versés par les tutelles. Ceux-ci ne couvrent toutefois pas la totalité des coûts réellement supportés par le siège pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le taux fixe de ces frais de siège entre 2015 et 2020 (2,33 %) n'a pas suivi le renforcement significatif des services du siège et les coûts afférents sur la période. Ensuite, on relève un défaut de financement de certains établissements d'accueil médicalisés du fait de désaccords entre autorités de tarification[115]. Par ailleurs, des absorptions

[115] Du fait de ces désaccords entre l'agence régionale de santé et le conseil départemental, les charges du forfait soin n'ont pas été prises en compte par les autorités de tarification dans l'assiette de calcul des frais de siège pour certains établissements.

d'établissement ont occasionné des différés de financement des frais de siège en raison d'un rejet initial de ces dépenses par les autorités de tarification locales.

Enfin, la fondation a choisi d'appliquer de manière extensive certaines mesures indemnitaires et de revalorisation salariales dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire et du Ségur de la Santé, occasionnant des dépenses supplémentaires. Or, celles-ci ne seront que partiellement couvertes par les autorités de contrôle et de tarification[116].

L'apurement des dépenses rejetées par les tutelles

La validation définitive des comptes des établissements et les éventuels rejets de dépenses par les autorités de tarification interviennent avec un décalage de deux ans par rapport à l'exercice auquel ils se rapportent. Sauf à les contester[117], l'organisme doit supporter les charges correspondantes sur ses ressources propres. Au plan comptable, ces charges interviennent de manière différée par rapport à leur exercice de rattachement et sont portées au bilan en déduction des fonds propres de l'organisme.

Ainsi, en juin 2021, le conseil d'administration a décidé d'apurer les dépenses rejetées dans les comptes des établissements au titre des exercices clos jusqu'au 31 décembre 2019, pour un montant de 2,805 M€ financé par des ressources issues de la générosité du public[118].

Ces différents éléments expliquent qu'une part des dépenses de fonctionnement des établissements et du siège ne soit pas couverte par les concours publics. En 2021, les postes de coût correspondants à ces *charges directes* des établissements financées par la fondation concernaient des fournitures et prestations médicales et médico-sociales et des frais de colloque et de séminaire, pour un total de 223 591 €. À titre de comparaison, le montant prévisionnel de frais de siège versés par les tutelles s'élevait, cette même année, à 2 302 985 €[119], soit un reste à charge inférieur à 10 %.

B - Le financement des investissements

Les ressources issues de la générosité du public sont également affectées au financement des investissements, qui correspondent à la création des nouveaux établissements et à des extensions de maisons validées par les tutelles, à des rénovations, à des opérations d'absorption d'établissements ou à l'acquisition d'un nouveau siège social.

La période sous revue correspond à une phase de développement soutenu des capacités de la fondation qui, outre un changement de siège social, a intégré 328 places supplémentaires entre 2018 et le 1er janvier 2022 :

- 255 reprises de places d'établissements absorbés au terme de mandats de gestion ;
- 32 reprises de places en services d'aide à la vie sociale (SAVS) gérés par des associations fusionnées ;
- 38 créations de nouvelles places ;
- 3 extensions d'autorisations.

[116] La fondation a décidé, dès novembre 2021, d'appliquer une revalorisation salariale conforme aux barèmes issus du Ségur de la Santé à l'ensemble des personnels travaillant au sein de ses Maisons, pour un coût global de 822 000 €. Cette même année, elle a accordé une *prime exceptionnelle de pouvoir d'achat* à hauteur de 483 000 €.
[117] Aucun recours n'a été formulé par la fondation au cours de la période sous revue.
[118] Conseil du 30 juin 2021(résolution n° 6).
[119] Rapport d'instruction de la demande de frais de siège de la fondation pour 2021-2025 – conseil départemental des Hauts-de-Seine (p. 16).

Les apports financiers de la fondation permettent de minimiser le recours à l'emprunt, donc de maîtriser les charges financières correspondantes dans les budgets des établissements, au prix d'un renoncement à l'effet de levier. Sur la période, les dépenses d'investissements financées par des ressources issues de la générosité du public représentent un montant cumulé de 32,3 M€ :

- 11 M€ en 2018, dont 4,3 M€ pour la création du FAM de la maison de Juvigny et 6,7 M€ pour l'acquisition et l'aménagement du nouveau siège de la fondation à Levallois-Perret, dont le transfert est intervenu en janvier 2019[120] ;
- 5,7 M€ en 2019 correspondant à l'absorption des établissements de Truyes et Cigogné et à la reprise par la fondation des baux à construction correspondants, l'association de l'Arc en Ciel qui les portait antérieurement ayant été intégrée la même année en tant que fondation sous égide ;
- 7,7 M€ en 2020, dont 2,9 M€ d'immobilisations en cours concernant divers établissements (Baracé, Courbevoie, Condorcet, la Chapelle), 2 M€ d'investissements sur l'immeuble dit de la Cavalerie dans le 15ème arrondissement de Paris, et 2,8 M€ comptabilisés au titre de l'apurement exceptionnel de dépenses rejetées par les tutelles ;
- 7,8 M€ en 2021, dont 2,1 M€ de remboursement anticipé d'un emprunt ayant servi au financement de la maison de Saint-Paul-en-Jarez[121], 2,7 M€ consacrés à l'acquisition de la maison de Faugeras et 2,9 M€ d'immobilisations en cours liés aux chantiers engagés sur différents établissements[122]. Enfin, le conseil a une nouvelle fois décidé de prendre en charge 76 000 € de dépenses d'établissements rejetées par les tutelles.

Au 1er janvier 2022, la fondation disposait de 59 agréments pour ses établissements et services médico-sociaux[123]. Seuls deux établissements, situés à Faugeras (Corrèze), continuaient de faire l'objet d'un mandat de gestion. Les perspectives d'investissement demeurent importantes. Le plan stratégique actualisé fin 2022 prévoit en effet la création de 320 places à horizon 2028, dont 91 reprises dès 2023 et 229 créées entre 2026 et 2028, pour un montant total de 160 M€ (cf. annexe n° 6), imposant, comme déjà évoqué, un renforcement de la fonction immobilière de la fondation.

II - La diversification des actions à destination des personnes handicapées et de leurs aidants

La fondation a récemment diversifié ses modes d'intervention en faveur des personnes handicapées et de leurs aidants. Depuis 2018, dans le cadre de ses plateformes Via Perce-Neige de Colombes (92) et d'Avignon (84), elle propose ainsi des services d'accompagnement aux personnes handicapées en complément à son offre traditionnelle d'accueil en établissement. Ils

[120] La cession de l'ancien siège de Courbevoie a été validée par le conseil du 7 octobre 2019 à hauteur de 2,13 M€.
[121] L'objectif de ce remboursement anticipé était de dégager des marges financières dédiées à l'intégration du SAVS au sein de l'établissement.
[122] On peut en particulier citer les chantiers de rénovation et d'extension de la maison de Baracé pour créer six places d'internat supplémentaires, la construction du nouveau foyer de Condorcet, la réhabilitation du foyer de vie et l'extension du FAM de la maison de La Chapelle-sur-Erdre, ou encore l'extension et la réhabilitation de la maison de Courbevoie, nécessitant l'aménagement d'un site provisoire pour l'accueil des résidents en journée.
[123] 21 foyers de vie, 20 foyers d'accueil médicalisés, 11 maisons d'accueil spécialisées, 3 IME ; 4 services médico-sociaux (un SAVS, deux plateformes de services Via Perce-Neige et un service d'habitat inclusif accompagné).

s'adressent plus spécifiquement aux personnes en situation de handicap, à domicile ou ayant le souhait de vivre en logement autonome, ainsi qu'à leurs aidants, et prend la forme d'un soutien administratif, d'une offre d'accueil de jour et d'une coordination des aides à la personne. Pour les aidants, ces services proposent une offre de répit, une aide administrative, du soutien psychologique, ou encore des formations individuelles et collectives sur des thématiques liées au handicap mental.

Cet axe s'est prolongé, en 2022, par la reprise d'un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) rattaché au foyer de vie de Saint-Paul-en-Jarez (42), au profit d'une trentaine de bénéficiaires. Il propose des actions individualisées d'apprentissage à l'autonomie et des prestations d'accompagnement à domicile par des professionnels du secteur médico-social.

Quatre places d'habitat inclusif accompagné ont été ouvertes à Givrand (85) en 2021, basées sur de la colocation et un accompagnement par un animateur extérieur. La fondation a, en outre, répondu à plusieurs appels à projets en faveur de l'habitat inclusif des personnes handicapées, susceptibles de conforter ce type d'accueil dans les prochaines années.

Depuis 2016, elle finance par ailleurs un dispositif intitulé « classes Soleil », en partenariat avec l'éducation nationale. Cet accompagnement, adapté aux manifestations de l'autisme, vise à développer l'autonomie, la socialisation et l'acquisition du langage en milieu scolaire. Entre 2018 et 2021, ce dispositif a bénéficié à deux à trois établissements scolaires par an, à raison de 40 000 € de subvention annuelle par établissement, permettant la prise en charge de six élèves par classe. Compte tenu des résultats positifs enregistrés et des besoins seulement partiellement couverts par les financements publics en matière de postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) et d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), la fondation prévoit de renforcer les moyens qu'elle consacre à cette action dans les prochaines années.

Son patrimoine comprend également deux maisons de vacances (Nyons et Givrand[124]), qu'elle met à disposition des personnes handicapées et de leurs aidants.

Enfin, la fondation a engagé un partenariat avec l'Association Village des Enfants Extraordinaires (Vildeo) qui a pour objet de proposer des activités ludiques à des enfants handicapés de cinq à 18 ans (cinéma, danse, cirque, sport). Une convention de partenariat[125] définit les modalités d'un soutien financier et d'accompagnement du projet jusqu'au 31 décembre 2024. La fondation a pris le contrôle de cette association en s'engageant, en contrepartie, à participer au financement des travaux sur des locaux situés à Saint-Maur des Fossés (94) à hauteur de 1,453 M€[126], et à prendre en charge le déficit opérationnel de l'opération sur quatre ans pour un montant maximum de 1,5 M€. Un fonds a ainsi été doté de 1 M€ par affectation de ressource issue de la générosité du public[127], et un premier appel de fonds de 565 000 € est intervenu en 2021 pour le financement des travaux.

Ce projet, qui vise à démontrer la pertinence de ce type de parc ludo-éducatif en vue d'une éventuelle duplication ultérieure, illustre le concours financier mais aussi l'ingénierie que la fondation peut mobiliser au soutien de ses partenaires[128], conformément à ses statuts.

[124] Respectivement acquises en 2009 et 2016.
[125] Convention du 12 juin 2020, validée en conseil du 22 juin 2020.
[126] Initialement prévue à 565 000 €, la quote-part de travaux assumée par la fondation a été portée à 1 453 000 € par avenant du 15 février 2022.
[127] Conseil d'administration du 30 juin 2021 (résolution n° 5).
[128] L'examen des procès-verbaux du comité exécutif illustre le rôle de facilitation assuré par la fondation à l'égard des partenaires institutionnels (CNSA, PMI, collectivités territoriales, etc.) pour accompagner le projet et optimiser son financement, avec une subvention complémentaire de 300 000 € obtenue auprès du conseil régional d'Île-de-France en 2021.

Ces différentes actions et la diversification qu'elles traduisent ne constituent toutefois pas un bouleversement de son modèle, centré sur l'accueil de résidents en établissements. La traduction financière de ces modes d'intervention demeure, en effet, relativement marginale dans le budget de l'organisme. Entre 2018 et 2021, le cumul des subventions et aides financières octroyées par la fondation à des tiers représente ainsi 1,3 M€, dont 874 000 € pour la seule année 2021, et concernait essentiellement le financement de travaux d'aménagement du projet Vildeo (565 000 €), les subventions des classes Soleil (154 000 €) et le soutien à la recherche.

III - La mise en place progressive de l'activité de soutien à la recherche

Un autre axe de diversification des actions de l'organisme suite à sa transformation en fondation réside dans le soutien à la recherche médicale. Après la désignation de quatre membres par le conseil[129], le comité scientifique a défini un cadre de travail à partir de l'adoption d'un règlement intérieur et de son premier budget, initialement prévu à hauteur de 500 000 € par an. La fondation privilégie des projets de recherche scientifique ou médicale avec des applications directes en matière de prise en charge des personnes handicapées. Le comité rend compte régulièrement de ses travaux aux instances.

Le règlement intérieur prévoit de communiquer les résultats des projets auprès du grand public afin de valoriser l'image de la fondation. Il définit également les modalités d'appels à projets (fréquence annuelle ; enveloppe définie chaque année par le conseil), de sélection et de suivi (rôle strictement consultatif) et d'attribution de bourses d'études (25 000 € par an, à destination de doctorants).

Un premier appel à projet, consacré à la prescription de psychotropes chez les personnes avec une déficience intellectuelle, a abouti à la sélection de deux projets, pour un montant de 120 000 € de subventions. Un deuxième appel a été lancé en 2021, sur le thème du diagnostic tardif, et a abouti à la sélection de trois nouveaux projets pour un montant d'aides de 210 000 €. En 2022, l'appel à projets portait sur les troubles du sommeil chez la personne déficiente intellectuelle et la prise en compte de la douleur.

À l'aune des deux premiers exercices et de la relative faiblesse des subventions accordées au regard des crédits disponibles, un premier point d'attention concerne la capacité à susciter des réponses aux appels à projets, en retenant des thématiques qui ne soient pas excessivement spécialisées, et en améliorant la stratégie de diffusion auprès de la communauté scientifique et médicale. La fondation étudie également la possibilité d'affecter les fonds annuels non utilisés à l'organisation d'une manifestation à caractère scientifique et médical dans le champ des déficiences intellectuelles. Outre son intérêt intrinsèque, une telle manifestation pourrait en effet renforcer la notoriété de cette politique de soutien et dynamiser les réponses aux futurs appels à projets.

Un second point de vigilance concerne la règle, prévue par le règlement intérieur du comité, selon laquelle « *aucune demande ayant un lien direct avec un membre du Comité Scientifique de la Fondation Perce-Neige, ne sera prise en considération*. » Or, deux dossiers

[129] Parmi un panel d'experts de la communauté scientifique et hospitalière (pédiatres et généticiens, neuropédiatre, chirurgien orthopédiste et traumatologique).

retenus en 2021 impliquaient des équipes[130] ayant un lien avec un membre de ce comité. Cet exemple vient ainsi conforter la recommandation énoncée ci-avant en matière de renforcement de la fonction de contrôle interne du respect des procédures.

Enfin, en sus des rapports intermédiaires prévus par le règlement du comité, la volonté de la fondation de renforcer le suivi des projets financés en missionnant pour cela l'un des membres de sa commission médico-sociale du siège[131] constitue une évolution positive.

IV - Des actions de sensibilisation et de plaidoyer étroitement liées aux appels à la générosité

Les actions de sensibilisation mises en œuvre par la fondation prennent plusieurs formes : édition de la revue trimestrielle *Perce-Neige Magazine*, de revues anniversaire (dossier de presse des 50 ans et de la transformation en fondation en 2016, de la plaquette anniversaire des « 55 ans d'action » en 2021), insertions dans la presse nationale, diffusion de spots à la radio, site internet, campagnes d'affichage et numériques.

Ces différents supports de sensibilisation comprennent systématiquement des appels à la générosité du public et contribuent, plus largement, à entretenir la notoriété de la fondation, encore très liée à l'identité du fondateur. À cet égard, la mission de sensibilisation apparait étroitement liée à la stratégie de collecte examinée au chapitre III.

Quant à la mission de plaidoyer prévue par les statuts, elle ne se distingue pas des actions de sensibilisation précitées bien que la fondation déplore l'insuffisance de l'offre d'accueil des personnes handicapées à l'échelle nationale[132].

V - Des réserves dont le niveau appelle un emploi plus dynamique et une information financière renforcée

Le dynamisme des produits liés à la générosité du public a permis à la fondation de disposer de ressources non affectées et non utilisées conséquentes. La stratégie de l'organisme a été actualisée pour en programmer l'emploi à un horizon relativement court, ce dont l'information financière à l'attention des bienfaiteurs doit mieux rendre compte.

---

[130] Compte rendu du comité scientifique du 14 juin 2021 : « *Il est à noter que deux dossiers présentaient des conflits d'intérêts en raison de la participation de deux membres du comité scientifique à ces équipes de recherche. Lors de l'étude de ces dossiers, les membres du comité scientifique concernés ont débranché le système de visioconférence et n'ont donc pas participé aux discussions.* »

[131] Procès-verbal du bureau du 2 novembre 2021 (point 3).

[132] Le nouveau projet stratégique (2021-2025) mentionne ainsi que « *La Fondation est pleinement investie sur cet axe [Développer, adapter et améliorer les Maisons Perce-Neige pour un accompagnement de qualité des résidents] mais la réalisation notamment du premier objectif reste tributaire pour une large part des politiques et des financements publics pour créer de nouvelles places d'accueil des personnes handicapées. La Fondation est bien obligée de constater que trop peu de nouveaux projets ont été appelés ces dernières années, situation qu'elle déplore très vivement au vu des besoins non satisfaits qui sont incontestables.* ».

A - Des réserves importantes et dynamiques

Les excédents générés au cours des exercices successifs ont permis à la fondation de constituer des réserves conséquentes, retracées dans le tableau ci-après selon les catégories utilisées par la fondation.

Tableau n° 8 : réserves de la fondation (2018-2021), en milliers d'euros

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Réserves pour projets de l'entité	49 395	50 095	48 147	55 119	+ 12 %
dont réserve des activités sociales et médicosociales sous gestion contrôlée	*7 414*	*7 771*	*8 447*	*8 738*	*+ 18 %*
Réserves prudentielles (fonctionnement établissements et siège)	30 240	32 010	35 227	35 959	+ 19 %
« Autres réserves »[133]	86 178	90 133	104 248	104 286	+ 21 %
Total des réserves	**165 813**	**172 238**	**187 662**	**195 365**	**+ 18 %**

Source : Cour des comptes, d'après les comptes et les données communiquées par la fondation

Les réserves dites *pour projets de l'organisme* ont vocation à assurer le financement d'investissements prévus ou en cours, dont le détail est porté en annexe des comptes de la fondation. Elles relèvent pour partie d'une gestion contrôlée par les administrations de tutelle au titre du caractère médico-social des projets correspondants.

Les autres réserves relèvent, pour partie, de ce que la fondation considère comme une approche prudentielle, conformément à une doctrine interne définie en 2009 visant à « *garantir le niveau de qualité de l'accompagnement des résidents dans les Maisons Perce-Neige, et à assurer la poursuite des missions sociales en faveur des personnes handicapées et la pérennité de son fonctionnement* ».

Ainsi, une « *réserve de fonctionnement de la fondation, des missions de sensibilisation et de gestion des projets* », d'une part, et une « *réserve de fonctionnement des maisons* », d'autre part, couvrent cinq années de charges annuelles de fonctionnement de la fondation et des établissements, hors concours publics. Elles correspondaient respectivement à 11,5 M€ et 24,5 M€ en 2021[134]. Un tel montant de réserves doit d'autant plus être rendu transparent envers les donateurs qu'il repose sur une doctrine constante et formellement validée par la fondation. Par ailleurs, il est rappelé que la transformation en fondation en 2016 a donné lieu à la constitution de la dotation statutaire d'un montant de 20 M€, apportée par l'Association Perce-Neige sous forme de valeurs mobilières.

[133] Un retraitement du bilan est intervenu entre les exercices 2019 et 2020, qui a conduit la fondation à porter en « *autres réserves* » des montants jusqu'alors comptabilisés en *fonds propres complémentaires sans droit de reprise*. Les montants portés dans ce tableau correspondent ainsi à la contrepartie des immobilisations à l'actif, soit une nature distincte des autres réserves.

[134] Conseil d'administration du 17 octobre 2020 – Document « Chiffrage du plan stratégique 2021-2025 ».

B - La perspective d'un renforcement significatif des emplois à horizon 2028 doit faire l'objet d'une information financière rénovée

Le niveau et la dynamique des ressources issues de la générosité du public posent la question du délai au terme duquel elles sont dépensées. En effet, le maintien d'appels à dons annuels devrait normalement conduire la fondation à utiliser ses ressources à un rythme qui corresponde à celui de leur collecte. La stratégie de diversification des missions de la fondation ne répond qu'en partie à cet enjeu, leur traduction financière demeurant marginale au regard des capacités financières de l'organisme.

Tableau n° 9 : évolution des produits et emplois de ressources issues de la générosité du public (2018-2021), en milliers d'euros

	2018	2019	2020	2021	Cumul 2018-2021
Total des emplois de ressources issues de la générosité du public	17 671	13 263	14 796	16 988	62 720
Dont emplois en investissements	*11 082*	*5 762*	*7 681*	*7 742*	*32 267*
Dont emplois hors investissements	*6 589*	*7 501*	*7 115*	*9 246*	*30 453*
Total des produits liés à la générosité du public	14 391	15 340	16 828	22 418	68 977
Solde (Produits-Emplois)	**- 3 280**	**2 077**	**2 032**	**5 430**	**6 257**

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

Alors qu'il reposait initialement sur un programme pluriannuel d'investissements de 68 M€ en cinq ans, le plan stratégique n'a intégré qu'en 2022 l'impératif de dessiner une trajectoire d'utilisation de ces ressources. La dernière maquette de ce plan intègre une augmentation des investissements programmés de plus de 92 M€, qui correspond essentiellement aux nouveaux projets validés par les administrations tutelles en 2022[135].

Elle se traduirait par la consommation intégrale des réserves pour projets de la fondation, mais également des autres réserves actuelles de l'organisme, les *fonds reportés* devenant négatifs dès 2025. Toutes choses égales par ailleurs, la fondation a confirmé que cette consommation accélérée du solde de trésorerie de la générosité publique engendrerait un besoin de financement de l'ordre de 25 M€ au terme du plan, non couvert à ce jour (hormis par la réserve prudentielle dont ce n'est pas l'objet).

Comme déjà évoqué, l'information financière a été lacunaire sur cette situation et doit désormais être plus précise. Les donateurs ont pu avoir le sentiment que leur don viendrait répondre rapidement à un besoin, non qu'il alimenterait une réserve, sans qu'ils soient informés de la stratégie de son emploi.

[135] Projets basés à Cuges-les-Pins, Marseille, Paris 15ème, Nanterre et en Isère.

VI - Une politique de placement prudente qui fait l'objet d'un pilotage rigoureux

Les réserves et disponibilités importantes dont dispose la fondation font l'objet d'une gestion financière prudente et rigoureuse, étroitement suivie par les instances.

A - Une charte de gestion des placements financiers

Compte tenu du niveau des réserves, la politique de placements de la fondation présente une sensibilité particulière. Celle-ci relève de la responsabilité du conseil d'administration, qui s'appuie sur le bureau et, depuis 2017[136], sur un comité financier déjà évoqué. Le bureau anime ces travaux en relation avec le comité financier, qui s'est réuni à dix reprises entre 2018 et 2021, et qui assure le suivi des relations courantes avec les prestataires. Le conseil d'administration est tenu informé de ces travaux et valide les orientations stratégiques.

Au cours de la période, une charte de gestion des placements financiers[137] a défini la stratégie d'investissement de la Fondation Perce-Neige qui privilégie la préservation du capital des actifs de la fondation, plutôt que la recherche de performances financières.

Le document précise qu'il revient au conseil d'administration de décider, sur proposition du bureau, des orientations en matière de politique des placements financiers, de valider l'allocation stratégique des actifs, et de définir les contraintes de gestion ainsi que les limites de risques auxquelles la fondation se conforme. La charte énonce également des principes déontologiques visant à prévenir les conflits d'intérêts, complétés par la signature de lettres d'engagement des administrateurs et salariés impliqués dans cette gestion.

B - Une gestion déléguée étroitement pilotée par les instances

Le comité financier définit les objectifs de gestion et met en œuvre la gestion des placements, sous le contrôle du bureau : choix des actifs et des supports de placement, contrôle de la gestion déléguée, analyse et sélection des offres de placements. Sans faire coïncider strictement la typologie de ses réserves par nature (réserves prudentielles, réserves pour projets, etc.) et ses supports de placement, la fondation fait correspondre peu ou prou le montant de ses réserves prudentielles, qui n'ont pas vocation à être consommées, à un véhicule de placement, le fonds commun de placement (FCP) *Perce-Neige Croissance*, et ses réserves pour projet à des instruments liquides, comptes à terme ou livrets.

Comme l'indique la charte, la fondation n'a pas vocation à sélectionner elle-même les actifs financiers objets de ses investissements. Depuis juillet 2018, elle a confié la gestion des actifs constitutifs de son FCP *Perce-Neige Croissance*[138] à une société de gestion, dont le mandat renvoie à la charte précitée et qui en rend compte à une fréquence mensuelle.

[136] Délibération du conseil d'administration du 12 décembre 2016.
[137] Approuvée par le conseil d'administration du 18 décembre 2017.
[138] Fonds d'investissement alternatif agréé par l'Autorité des marchés financiers et doté de 34 M€ en 2021.

Par ailleurs, la fondation recourt aux prestations de conseil de la société Hexagone, dans le cadre de lettres de mission annuelles. Elle assure, notamment, le suivi consolidé des performances des placements à une fréquence trimestrielle, avec une synthèse annuelle présentée en conseil.

L'examen des conditions de sélection de ces deux prestataires[139], des conventions afférentes et des supports qui matérialisent les prestations correspondantes n'appelle pas d'observation particulière. Ces éléments dotent l'organisme d'un suivi complet de l'environnement financier, de la structure et des performances de ses différents placements, de leur maturité et des risques auxquels ils sont éventuellement exposés.

C - Un portefeuille faiblement exposé au risque

Outre le FCP *Perce Neige Croissance*, à capital garanti, qui, sur la période, a été investi à plus de 90 % sur des produits de taux moyen-long terme sécurisés et à moins de 10 % sur des produits dits de dynamisation, les autres supports sont essentiellement constitués de dépôts à terme (plus de 30 M€ en 2021) et de comptes sur livret (plus de 42 M€ en 2021) auprès de différents établissements bancaires.

Sur la période sous revue, le portefeuille de la fondation a été investi sur des produits sécurisés aux rendements par conséquent faibles, notamment composés de fonds communs de placement à capital garanti (pour les fonds correspondant à la dotation statutaire inconsomptible) et de comptes sur livret et comptes à terme au sein d'un pool d'établissements bancaires[140]. La réserve statutaire *Linda Ventura* fait l'objet d'un fonds dédié (940 000 € en 2021) investi en produits diversifiés donc avec un couple rendement/risque plus élevé.

Les contraintes de gestion et le couple risque/rendement mis en œuvre au cours de la période sont conformes aux objectifs de prudence énoncés et à la politique définie dans la charte. Les limitations prévues, basées sur des critères clairs, sont cohérentes avec les objectifs prudentiels de l'organisme et ont été respectées sur l'ensemble de la période. Par ailleurs, l'examen des relevés des comités financiers et des procès-verbaux des instances statutaires confirme l'attention constante portée par la fondation à cette gestion et à la sécurisation de ses actifs.

Les comptes certifiés mentionnent un montant de plus-values latentes de 5,3 M€ sur le portefeuille de valeurs mobilières de placement (VMP) de l'organisme au 31 décembre 2021, qui ne sont pas comptabilisés, conformément au principe de prudence. Sur la période 2018-2021, les cessions de VMP ont représenté un montant net cumulé de produits financiers de 2,642 M€, les produits d'intérêts, un montant cumulé de 1,756 M€.

[139] La société de gestion Schelcher Prince Gestion a notamment été retenue au terme d'une procédure de consultation d'une dizaine de sociétés, sur la base d'un cahier des charges défini par la fondation avec le concours d'Hexagone, ayant donné lieu à six offres et à l'audition de quatre candidats par le bureau.

[140] La Société générale, également banque principale de gestion de la trésorerie des établissements et du siège, mais aussi la Banque Populaire, le Crédit Mutuel, la Caisse d'Épargne ou encore le Crédit Agricole.

D - Une évolution mineure de la politique de placement ne remettant pas en cause l'objectif de maîtrise des risques

Plusieurs facteurs ont conduit la fondation à actualiser sa politique de placements en fin de période. D'une part, l'importance de ses disponibilités, en hausse de 177 % depuis 2018, pour dépasser 121 M€ à la clôture de l'exercice 2021. D'autre part, l'arrivée à échéance de plusieurs dépôts à terme, pour un montant total de plus de 30 M€ au cours du second semestre 2022, offrant l'opportunité de réallocations significatives. Enfin, la baisse tendancielle des rendements des produits monétaires.

La charte de gestion a en conséquence été actualisée en avril 2022[141] pour intégrer plusieurs évolutions. Elles traduisent un assouplissement maîtrisé de la politique de placement de l'organisme en ouvrant la possibilité de recourir, dans des proportions strictement encadrées, à des placements qui présentent un niveau de risque/rendement supérieur aux limites antérieures[142]. Ces orientations demeurent cohérentes avec l'actualisation du projet stratégique de la fondation, qui entraînera une consommation accélérée de ses réserves pour projets, incompatible avec un renforcement de la prise de risques.

[141] Conseil d'administration du 12 avril 2022.

[142] Titres notés BB et BB+ (dits *cross over*), dans la limite de 10 % ; obligations subordonnées (TIER 1 et TIER 2), dans la limite de 10 % ; placements en actions, dans la limite de 10 M€, en privilégiant les grandes capitalisations de qualité et de rendement.

CONCLUSION

Le modèle économique de la fondation repose sur deux principaux types d'emploi des ressources issues de la générosité du public : l'un consacré au financement des investissements dans ses Maisons ; l'autre à la prise en charge de dépenses mutualisées au niveau du siège.

L'emploi des ressources issues de la générosité du public a également servi à financer la diversification des modes d'intervention de l'organisme. Tel est le cas du soutien à la recherche, mais à des niveaux encore modestes. C'est également le cas d'initiatives telles que l'accompagnement des enfants autistes en milieu scolaire, le développement de services à destination des personnes handicapées et de leurs aidants ou encore le soutien à un projet pilote de centre ludo-éducatif. Ces initiatives représentent une part très minoritaire des emplois, mais traduisent une approche volontariste et innovante de la fondation, en cohérence avec son objet social et avec le niveau de ses réserves. Elles ont vocation à être enrichies par de nouveaux chantiers portés au plan stratégique, tels que la création d'un centre de formation interne dédié aux métiers du handicap.

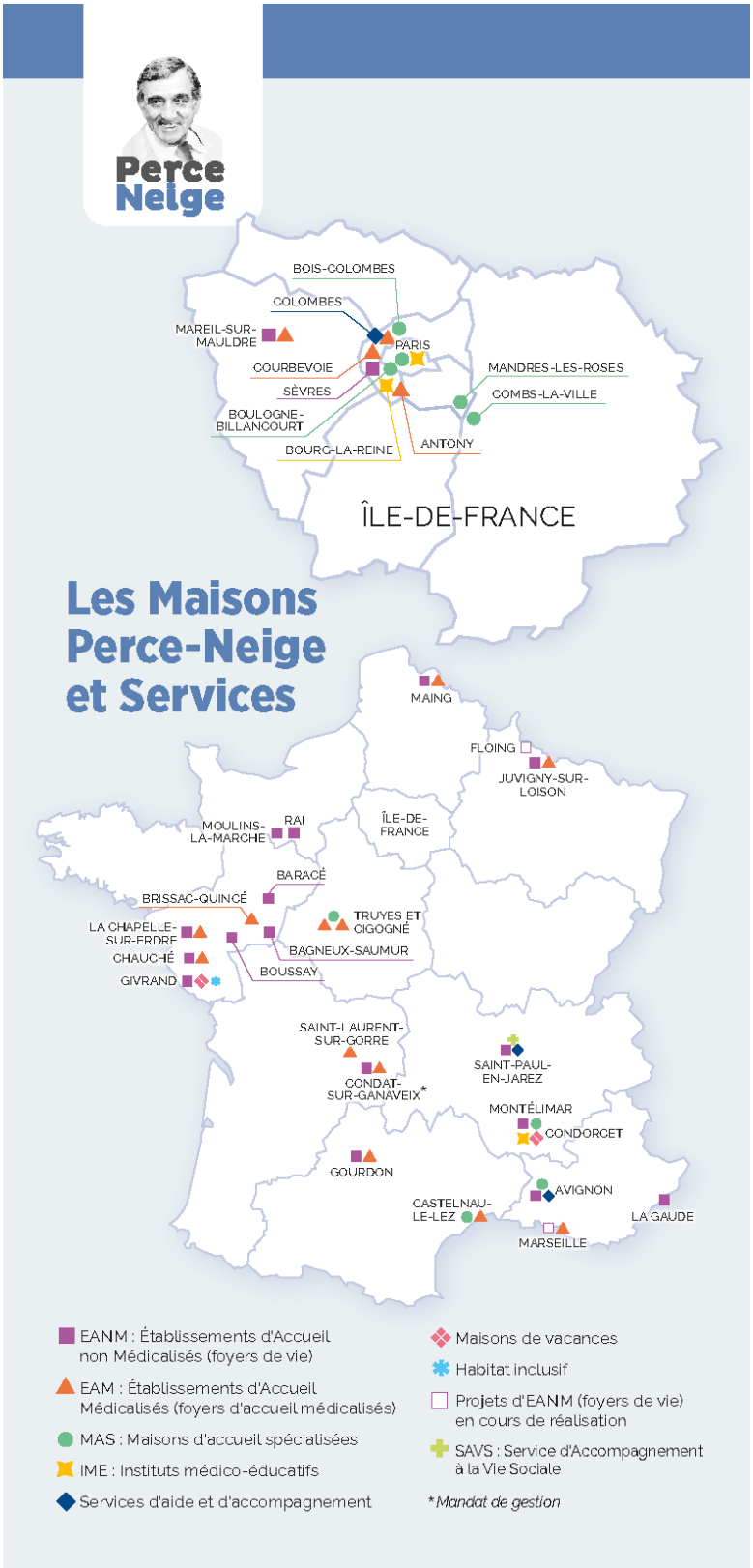
Comme déjà évoqué, la fondation ne s'est préoccupée que récemment de tracer une stratégie d'utilisation de ses réserves confortables qui doit se concrétiser sans retard.

Enfin, la politique de placement de la fondation présente une sensibilité particulière au regard du montant de son portefeuille. Dans ce contexte, son pilotage apparaît robuste, et bénéficie de plusieurs atouts : l'implication des administrateurs au sein des différentes instances (conseil, bureau, comité financier), dont les rôles respectifs sont clairement définis, et le concours de prestataires spécialisés qui accompagnent l'organisme.

Annexes

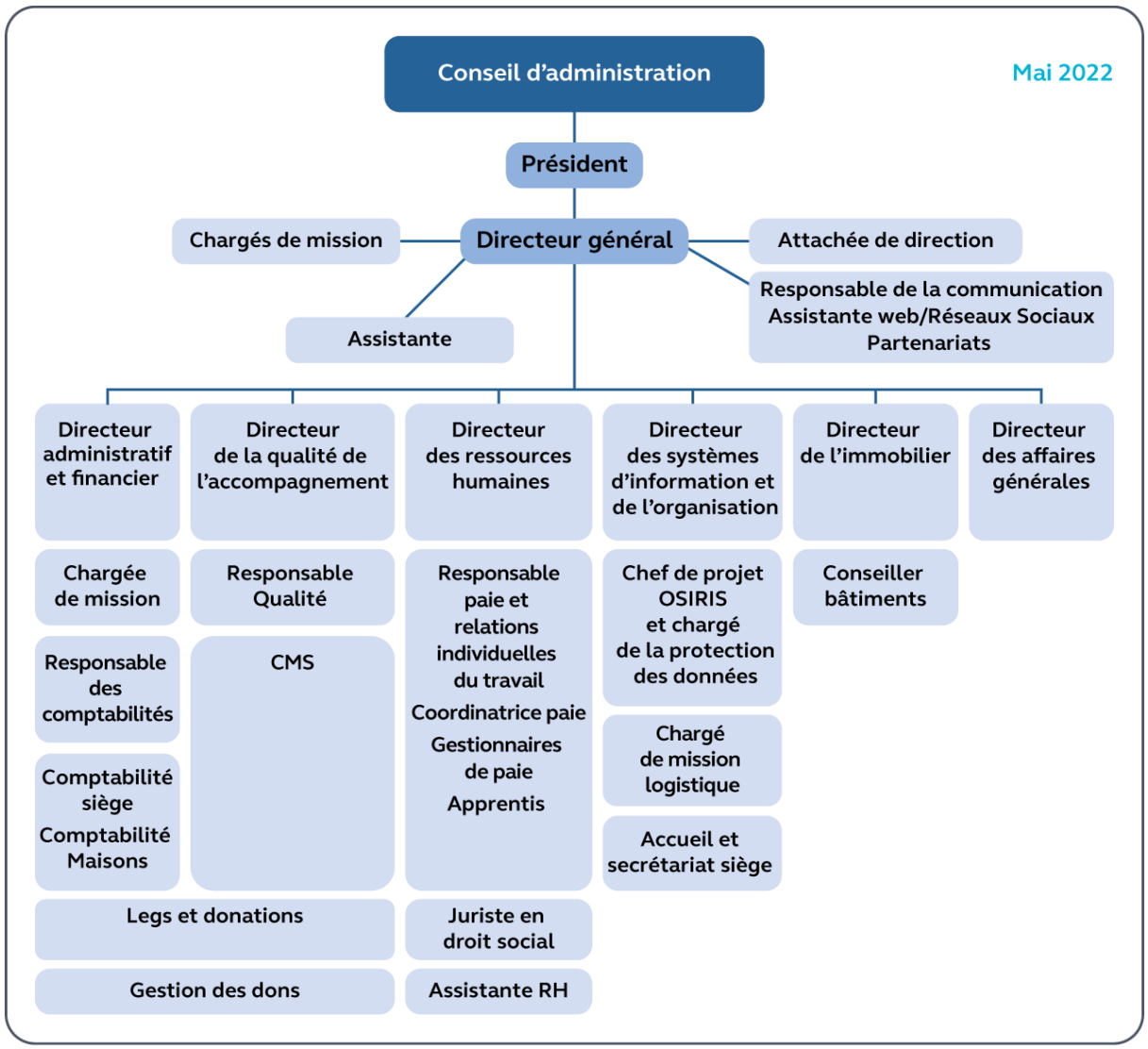
Annexe n° 1 : implantations des Maisons Perce-Neige et des services (2022) 74
Annexe n° 2 : organigramme de la fondation (2022) 75
Annexe n° 3 : bilan simplifié (2018 – 2021) 76
Annexe n° 4 : répartition des charges dans les rubriques d'emploi du CER/CROD (€) 77
Annexe n° 5 : répartition des produits dans les rubriques de ressources CER/CROD (M€) 78
Annexe n° 6 : plan stratégique : emplois prévisionnels des ressources liées à la générosité du public (2021-2028) 79
Annexe n° 7 : détail par rubrique des emplois inscrits au compte de résultat et des investissement financés sur ressources issues de la générosité du public (en €) 80

Annexe n° 1 : implantations des Maisons Perce-Neige et des services (2022)



Source : Fondation Perce-Neige

Annexe n° 2 : organigramme de la fondation (2022)



Source : Fondation Perce-Neige

Annexe n° 3 : bilan simplifié (2018 – 2021)

En milliers d'euros	2018	2019	2020	2021	2018-2021
ACTIF					
Immobilisations incorporelles	27	17	74	79	193 %
Immobilisations corporelles	110 199	114 015	111 208	113 689	3 %
Biens reçus par legs ou donation			19 068	21 388	
Immobilisations financières	1 916	2 000	2 327	2 413	26 %
Total actif immobilisé net	112 276	116 141	132 778	137 638	23 %
Créances (usagers, legs et donations…)	10 074	9 207	20 096	15 619	55 %
dont créances clients ou usagers	*7 592*	*7 844*	*8 545*	*6 626*	- 13 %
dont créances sur legs ou donations			*10 117*	*6 730*	
Valeurs mobilières de placements	53 342	58 036	64 774	35 210	- 34 %
Disponibilités	68 659	72 398	80 412	121 631	77 %
Autres (avances, charges constatées d'avance…)	206	252	742	562	173 %
Total actif circulant net	132 281	139 893	166 249	173 143	31 %
TOTAL ACTIF NET	**244 557**	**256 034**	**299 027**	**310 781**	27 %
PASSIF					
A- Fonds propres sans droit de reprise	119 751	124 798	23 181	24 290	- 80 %
dont fonds propres statutaires	*20 256*	*20 620*	*20 015*	*20 015*	- 1 %
dont fonds propres complémentaires	*99 495*	*104 178*	*3 166*	*4 275*	- 96 %
B- Fonds propres avec droit de reprise	1 801	1 824	1 417	1 442	- 20 %
Total des fonds propres statutaires (A+B)	121 552	126 622	24 598	25 732	- 79 %
Réserves pour projet de l'entité	57 166	59 604	48 147	55 119	- 4 %
dont réserve sous gestion contrôlée ESMS	7 771	9 509	*8 447*	*8 738*	12 %
Autres réserves	16 923	17 965	139 475	140 245	729 %
Total des réserves	74 089	77 569	187 622	195 364	164 %
Report à nouveau	-196	-677	657	5 355	- 2832 %
Résultat de l'exercice	8 104	9 249	12 493	9 858	22 %
Subventions d'investissement	2 309	2 249	4 383	4 413	91 %
Provisions réglementées	2 514	2 815	2 164	2 173	- 14 %
Total des Fonds propres	210 334	220 569	231 917	242 895	15 %
Fonds reportés liés aux legs et donations			27 446	25 816	
Fonds dédiés	638	726	1 994	3 504	449 %
Total des fonds reportés et dédiés	638	726	29 440	29 320	4496 %
Provisions pour risques	5 669	6 478	1 475	1 300	- 77 %
Provisions pour charges	2 509	1 467	7 510	8 050	221 %
Total des provisions	8 178	7 945	8 985	9 350	14 %
Dettes auprès d'établissements de crédit	12 969	12 512	11 821	9 286	- 28 %
Dettes sociales et fiscales	8 940	10 523	10 769	12 015	34 %
Autres dettes	3 498	3 760	6 094	7 915	126 %
Total des dettes	25 407	26 795	28 684	29 216	15 %
TOTAL PASSIF	**244 557**	**256 035**	**299 026**	**310 781**	27 %

Annexe n° 4 : répartition des charges dans les rubriques d'emploi du CER/CROD (€)

	Missions sociales					Frais de recherche de fonds		Frais de fonctionnement	
	Actions réalisées directement	*% de la masse salariale*	Frais de sensibilisation	*% de la masse salariale*	Versements à d'autres organismes		*% de la masse salariale*		*% de la masse salariale*
Charges de fonctionnement des établissements	62 763 972								
Coûts directs	1 836 871							110 826	
Frais de personnel siège en charge de la mission	2 413 764		56 613			349 756		566 663	
Frais communs de fonctionnement	1 463 448	*71,27*	34 324	*1,67*		212 055	*10,33*	341 858	*16,65*
Communication			185 679			282 708			
Subventions versées					92 840				
Total CER 2018	**68 478 054**		**276 616**		**92 840**	**844 518**		**1 019 347**	
Charges de fonctionnement des établissements	69 707 034								
Coûts directs	1 810 191							86 995	
Frais de personnel siège en charge de la mission	2 678 574		57 725			365 537		608 046	
Frais communs de fonctionnement	1 784 653	*72,20*	38 461	*1,56*		243 546	*9,85*	405 123	*16,39*
Communication			228 328			382 771			
Subventions versées					190 665				
TOTAL CER 2019	**75 980 452**		**324 514**		**190 665**	**991 854**		**1 100 163**	
Charges de fonctionnement des établissements	72 271 407								
Coûts directs	1 384 169							1 035 327	
Frais de personnel siège en charge de la mission	2 523 657		58 583			401 635		1 390 149	
Frais communs de fonctionnement	1 505 314	*69,85*	34 944	*1,62*		239 568	*11,12*	375 173	*17,41*
Communication			181 101			298 777			
Subventions versées					140 000				
Charges sur legs						695 403			
TOTAL CER 2020	**77 684 548**		**274 628**		**140 000**	**1 635 383**		**2 800 649**	
Charges de fonctionnement des établissements	75 059 536								
Coûts directs	223 591							266 886	
Frais de personnel siège en charge de la mission	2 944 525		61 324			430 157		651 478	
Frais communs de fonctionnement	1 570 241	*72,04*	32 681	*1,50*		229 134	*10,52*	347 486	*15,94*
Communication			231 640			470 396		298 705	
Subventions versées					874 270				
Charges sur legs						1 192 969			
TOTAL CROD 2021	**79 797 893**		**325 645**		**874 270**	**2 322 656**		**1 564 555**	

Annexe n° 5 : répartition des produits dans les rubriques de ressources CER/CROD (M€)

	Total CDR	Produits liés à la GP				Produits non liés à la GP				Reprise sur provisions	Report fonds dédies	Utilisation de fonds dédies	Total des ressources
		Cotisation	Dons legs	Mécénat	Autres GP	Parrainage des entreprises	Contri-butions fin	Autres produits	Subventions et autres concours				
2018													
Produits d'exploitation	77,6		13,23		0,04			0,04	63,61	0,67			77,62
Produits financiers	1,11				1,11			0,00					1,11
Produits exceptionnels	1,15							1,14					1,14
Report des ressources non utilisées des exercices antérieur	0,15							0,12			0,03		0,15
Total produits CDR	**80**	**0**	**13,23**		**1,15**			**1,30**	**63,61**	**0,67**	**0,03**		**80,02**
2019													
Produits d'exploitation	86,9		14,1		0,04			0,09	70,82	1,84			86,90
Produits financiers	1,29				1,21			0,07					1,28
Produits exceptionnels	0,69							0,70					0,69
Report des ressources non utilisées des exercices antérieur	0,20							0,20					0,20
Total produits CDR	**89**	**0**	**14,1**		**1,25**			**1,06**	**70,82**	**1,84**	**0**		**89,07**
2020													
Produits d'exploitation	93,38	0,001	16,25	0,01	0,07		0,1	0,78	74,61	1,41		0,12	93,37
Produits financiers	1,22				0,48			0,72		0,02			1,23
Produits exceptionnels	2,83							2,53		0,30			2,83
Total produits CROD	**97,43**	**0,001**	**16,25**	**0,01**	**0,55**		**0,1**	**4,03**	**74,61**	**1,73**		**0,12**	**97,43**
2021													
Produits d'exploitation	96,5	0,001	22,03		0,16	0,26	0,12	5,73	66,82	1,53		0,07	96,76
Produits financiers	0,80				0,22			0,58					0,80
Produits exceptionnels	0,72		0					0,22		0,31			0,53
Total produits CROD	**98**	**0,001**	**22,03**	**0**	**0,38**	**0,26**	**0,12**	**6,53**	**66,82**	**1,84**	**0**	**0,07**	**98,09**

Source : Cour des comptes d'après les données de la fondation

Annexe n° 6 : plan stratégique : emplois prévisionnels des ressources liées à la générosité du public (2021-2028)

En milliers d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Cumul
Total des emplois, hors investissement (A)	11 081	11 099	13 949	15 208	14 661	14 931	15 027	15 141	111 097
1-143 Dont Maintien des emplois courants[144]	9 841	7 764	7 764	7 764	7 764	7 764	7 764	7 764	64 189
2- Dont Nouveaux emplois liés au plan stratégique	719	1 750	2 550	2 554	2 157	2 291	2 339	2 397	16 757
	Détail des nouveaux emplois liés au plan stratégique, hors investissements								
Soutien à des projets complémentaires : Recherche, scolarisation des enfants autistes	155	250	600	600	600	600	600	600	4 005
Projet Vildeo (investissement et fonctionnement)	565	885	375	375	375	375	375	375	3 700
Formation (organisme et actions)	-	50	500	500	500	500	500	500	3 050
Moyens complémentaires du Siège (renfort effectifs)	-	400	800	800	400	400	400	400	3 600
Impact de la variation de périmètre (croissance fondation) sur les dépenses de missions sociales	-	165	275	280	280	416	464	520	2 400
3- Dont dépenses rejetées par les tutelles et retraitement d'amortissements et provisions	- 199	- 165	1 085	2 335	2 585	2 585	2 585	2 585	13 396
Investissements et remboursements anticipés (B)	7 940	9 369	43 383	55 052	39 677	8 206	4 700	700	169 027
dont Investissements	*5 838*	*6 898*	*38 436*	*55 052*	*39 677*	*8 206*	*4 700*	*700*	*159 507*
dont charges de financements externes	*2 102*	*2 471*	*4 947*	-	-	-	-	-	*9 520*
Total des produits (générosité publique) prévus	22 418	21 900	29 500	25 914	17 285	17 478	17 976	18 523	170 994
Total des emplois (générosité publique) prévus (A+B)	19 021	20 468	57 332	70 260	54 338	23 137	19 727	15 841	280 124
Solde (capacité/besoin net de financement)	**3 397**	**1 432**	**- 27 832**	**- 44 346**	**- 37 053**	**- 5 659**	**- 1 751**	**2 682**	**- 109 130**

Source : Cour des comptes d'après les données de la fondation (support de présentation au conseil d'administration du 15 décembre 2022)

[143] *Les emplois courants de fonds issus de la générosité du public recouvrent les missions sociales (budgets de fonctionnement des Maisons, dépenses de sensibilisation), le soutien aux projets déjà engagés, les frais de recherche de fonds, les frais généraux de fonctionnement, et les variations des dotations aux provisions et de fonds dédiés.*

Annexe n° 7 : détail par rubrique des emplois inscrits au compte de résultat et des investissement financés sur ressources issues de la générosité du public (en €)

	2018	% total	% emplois GP	2019	% total	% emplois GP	2020	% total	% emplois GP	2021	% total	% emplois GP
Missions sociales	68 847 511	*97,36 %*		76 495 631	*97,34 %*		78 099 175	*94,63 %*		80 997 807	*95,42 %*	
dont financements GP	4 725 366	*6,68%*	*71,71%*	5 409 877,14	*6,88%*	*72,11%*	4 340 567	*5,26%*	*61,00%*	5 938 271	*7,00%*	*64,22%*
dont gestion des établissements	*4 355 910*	*6,16%*	*66%*	*4 894 698*	*6,23%*	*65,25%*	*3 925 940*	*4,76%*	*55,17%*	*4 738 357*	*5,58%*	*51,24%*
dont sensibilisation	*276 616*	*0,39%*	*4%*	*324 514*	*0,41%*	*5,63%*	*274 628*	*0,33%*	*3,58%*	*325 645*	*0,38%*	*4,21%*
dont versements à autres organismes	*92 840*	*0,13%*	*1%*	*190 665*	*0,24%*	*1,44%*	*140 000*	*0,17%*	*0,95%*	*874 270*	*1,03%*	*5,15%*
Frais de recherche de fonds	844 518	*1,19%*		991 854	*1,26%*		1 635 383	*1,98%*		2 322 656	*2,74%*	
dont financements GP	844 518		*12,82%*	991 854	*1,26%*	*13,22%*	1 635 383	*1,98%*	*22,98%*	2 322 656	*2,74%*	*25,12%*
Frais de fonctionnement	1 019 347	*1,44%*		1 100 163	*1,40%*		2 800 649	*3,39%*		1 564 555	*1,84%*	
dont financements GP	1 019 347		*15,47%*	1 100 163	*1,40%*	*14,67%*	1 139 699	*1,38%*	*16,02%*	985 725	*1,16%*	*10,66%*
Total des emplois	**70 711 376**	**100%**	***100%***	**78 587 648**	**100%**	**100%**	**82 535 207**	**100%**	**100%**	**84 885 018**	**100%**	**100%**
Total des emplois GP	**6 589 231**			**7 501 894**			**7 115 649**			**9 246 652**		
Part des emplois GP sur total des emplois	***9%***			***10%***			***9%***			***11%***		

acquisitions d'immobilisations de l'exercice financées par les ressources GP (CER)	11 082 000	63%	5 762 123	43%	7 681 000	52%	7 742 000	46%
Total des emplois financés par de la GP de l'exercice	**17 671 231**		**13 264 017**		**14 796 649**		**16 988 652**	

****hors** dotations aux provisions, engagement à réaliser sur ressources affectées (exercice 2019), reports en fonds dédiés (exercices 2020 et 2021) et impôts société (exercice 2021)*