

« La Société protectrice des animaux »

Synthèse des observations de la Cour	1
I - Présentation de la Société protectrice des animaux.....	3
A - Les observations du précédent contrôle.....	5
B - Les observations d'un contrôle de suivi sur la gestion des legs.....	6
II - Les grandes données du compte d'emploi des ressources (CER).....	7
A - Une construction du compte d'emploi encore insuffisamment rigoureuse.....	7
B - Malgré une sensible progression des ressources, un équilibre financier fragile.....	8
C - Une collecte des dons active, mais particulièrement coûteuse..	12
D - Des réserves considérables.....	13
III - Un pilotage très largement défaillant.....	15
A - Un fonctionnement associatif menacé de paralysie.....	15
B - Un siège à l'organisation toujours déficiente.....	18
C - Un suivi des délégations qui a progressé, mais qui laisse subsister des zones de risques.....	21
IV - La gestion administrative et financière des legs : des déficiences graves facilitant des anomalies.....	22
A - Une ressource essentielle à la gestion sans aucune rigueur	23
B - Une absence complète de contrôle exposant à des risques graves.....	24
V - Une politique d'investissement marquée par l'inefficience.....	26
A - L'absence d'une programmation rigoureuse des investissements.....	26
B - Une maîtrise d'ouvrage très déficiente.....	27
C - Des coûts et des délais mal maîtrisés.....	29
Réponse de la Présidente de la société protectrice des animaux	31

Déroulement du contrôle de la Cour

Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués par M^{me} Véronique Deprez-Boudier, administratrice civile, rapporteure, et M^{me} Catherine Gervais, assistante, le contre-rapporteur en étant M. Antoine Durrleman, conseiller maître.

La Cour a vérifié « la conformité des dépenses engagées (...) aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique », en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Le contrôle a été notifié à la présidente de la Société protectrice des animaux (SPA) le 25 avril 2008, pour les comptes d'emploi 2003 à 2007. L'instruction, sur pièces et sur place, s'est déroulée au siège (Paris 17^{ème}) ainsi qu'à Flayosc (Var), à Gennevilliers (Hauts de Seine), à la Roche sur Yon et au Château d'Olonne (Vendée).

Compte tenu du changement de présidence intervenu pendant le contrôle, le relevé d'observations provisoires a été adressé le 23 décembre 2008 à la présidente en fonction, Mme Pocq Saint Jean, et à sa prédécesseure, Mme Caroline Lanty, (présidente de novembre 2006 à novembre 2008) ; à leur demande, Mme Pocq Saint Jean - accompagnée de ses principaux collaborateurs - et Mme Lanty ont été auditionnées, respectivement le 18 et le 13 février 2009. Mme Pocq Saint Jean était notamment accompagnée de M. Belais, vice-président, lui-même ancien président (d'octobre 2000 à novembre 2006), et Mme Lanty était accompagnée de M. Bidault, lui-même ancien secrétaire général de l'association.

Le projet de rapport établi après examen des réponses reçues a été délibéré par la 5^{ème} chambre de la Cour le 5 mars 2009 sous la présidence de Mme Cornette, présidente de chambre, en présence de MM. Bayle, Frèches, Durrleman, de Virville, Corbin, Ravier et Urgin, conseillers maîtres.

Le projet a ensuite été examiné par le Comité du rapport public et des programmes du 24 mars 2009, présidé par M. Philippe Séguin, Premier président, avant d'être communiqué à la présidente de l'association (dont la réponse est jointe).

Le rapport définitif a été transmis aux trois ministres intéressés, ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Synthèse des observations de la Cour

En réponse aux constats effectués par la Cour lors de son précédent contrôle, la Société protectrice des animaux avait reconnu qu'elle avait « des comptes à rendre, en premier lieu à ses adhérents, bénévoles et donateurs ».

Elle s'était engagée à présenter à cette fin un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public qui respecte les obligations légales. Si, contrairement à la période antérieure, un compte d'emploi a été désormais systématiquement établi pour chaque exercice, aucun de ceux-ci ne respectait strictement les dispositions de l'arrêté du 30 juillet 1993. En l'absence surtout de toute procédure formalisée et stable d'imputation des ressources et des dépenses en fonction des grandes rubriques définies par ce texte, les comptes d'emploi des ressources produits par la SPA ne présentent qu'une fiabilité très relative, et ne permettent pas d'apporter aux donateurs une décomposition rigoureuse de l'utilisation de leurs dons au titre des missions sociales, des frais de fonctionnement et des frais de collecte.

La SPA avait plus généralement fait valoir « l'importance des changements opérés entre la fin de l'enquête de la Cour et la concrétisation de son rapport (...). Ils sont radicaux, en reprenant explicitement pour ce dernier terme la définition du Petit Robert : qui vise à agir sur la cause profonde des effets qu'on veut modifier ».

Force est de conclure à l'issue de la présente enquête que la profonde remise en ordre annoncée n'a pas eu lieu. Si des améliorations ont été parfois apportées, elles sont restées particulièrement limitées et très fragiles, qu'il s'agisse notamment du pilotage et du contrôle des délégations ou de la structuration des services du siège.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, en l'absence de réforme statutaire, les instances de l'association, en fréquente situation de blocage, n'ont pas été en mesure de mettre en œuvre les redressements annoncés. L'instabilité des titulaires et les conditions de recrutement parfois très anormales ont privé d'autorité la fonction de directeur général, pourtant essentielle à un redressement à la hauteur des enjeux. Les embauches réalisées n'ont pas apporté aux services l'expertise et le professionnalisme indispensables à une association de dimension nationale, aux sites dispersés, aux problématiques complexes, au personnel et aux bénévoles nombreux.

Ces défaillances cumulées ont mis la SPA dans une situation particulièrement délicate au regard de l'exercice de sa mission de protection animale comme de la confiance que lui témoignent ses donateurs.

A l'égard de ces derniers, si attachés à la cause animale, à la fidélité encore jamais démentie et au nombre grandissant, la SPA se trouve en complet porte-à-faux. Elle a intensifié dans les dernières années son effort de collecte, en matière aussi bien de dons que de legs, alors même qu'elle thésaurise des réserves considérables. Sa gestion se traduit par des gaspillages, non tant au regard de son fonctionnement, plutôt modeste, mais du fait des coûteuses dérives de ses projets de construction et de rénovation. Surtout, le traitement des legs qu'elle reçoit fait l'objet, en dépit des multiples et insistantes mises en garde de la Cour, et bien que l'association ait connu des détournements dans un passé encore récent, d'un défaut total de contrôle qui a facilité de nouvelles anomalies. En s'abstenant de prendre les mesures nécessaires, ses responsables ont trahi par leur passivité générale la confiance des testateurs, et plus généralement celle de tous les donateurs.

La SPA n'est pas la seule association à agir pour la protection animale (elle gère 58 refuges sur plus de 350 en France), même si elle est la plus ancienne et la plus connue. Elle doit impérativement se réorganiser de toute urgence si elle souhaite que les pouvoirs publics et ses adhérents et donateurs, comme aussi le monde notarial au rôle important de conseil en matière de legs, ne se détournent d'elle au bénéfice d'institutions plus efficaces et rigoureuses.

L'exemple d'autres associations importantes contrôlées par la Cour et qui ont su se reconstruire avec exigence et rigueur montre que ce redressement est possible. Il est en tout cas indispensable.

Son statut d'utilité publique et les avantages fiscaux qui lui sont attachés en matière notamment de legs pourraient en effet être remis en cause, dès lors que la SPA continuerait durablement à se montrer incapable d'en respecter toutes les exigences.

Compte tenu des missions de service public qu'exerce la Société protectrice des animaux et que compromettent les multiples défaillances qu'elle a constatées, la Cour a décidé d'appeler sur ces points l'attention des ministres chargés de l'intérieur, de l'agriculture, et de la jeunesse, directement concernés par son action et investis d'une responsabilité particulière à cet égard par ses statuts.

I - Présentation de la Société protectrice des animaux

Créée en 1845, ce qui en fait une des plus anciennes associations de France, la Société protectrice des animaux (SPA) a été reconnue comme « établissement d'utilité publique » par décret du 26 février 1860.

Actuellement régie par des statuts du 26 février 1982, la SPA a pour but, selon l'article 1^{er} de ces derniers, « d'améliorer, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, le sort des animaux, d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires qui les protègent et de leur porter assistance ; de participer en ce sens à l'éducation populaire ».

Son conseil d'administration comprend 24 membres, élus pour trois ans et renouvelables annuellement par tiers. Un bureau, composé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire général et d'un trésorier, est élu chaque année. Les présidents des sept commissions permanentes¹ en sont également membres de droit.

La gestion de l'association est statutairement assurée par son président, qui, selon le règlement intérieur, « est le seul titulaire du pouvoir exécutif », mais peut être aidé dans sa tâche par un « directeur administratif ». Dans les faits, cette fonction est assurée par un directeur général.

Association unitaire, la SPA est organisée au niveau local en 58 « filiales », communément dénommées délégations, qui n'ont pas la personnalité morale.

1) Finances; Communication; Protection; Refuges et dispensaires d'Ile-de-France, dite « Grammont » ; Jeunes ; Filiales ; Affaires juridiques et dons et legs.

Quelques dates et chiffres significatifs

Les grandes dates

- 1845 : création de la SPA par le Dr Etienne Pariset et le Général Comte de Grammont
- 1850 : vote de la loi Grammont contre la brutalité publique envers les animaux
- 1860 : reconnaissance d'utilité publique de la SPA
- 1903 : ouverture du premier refuge à Gennevilliers
- 1948 : création de la section « jeunes »
- 1976 : loi habilitant les associations de protection animale reconnues d'utilité publique à se porter partie civile en cas de mauvais traitements
- 1993 : création d'une « cellule anti-traffic » pour lutter contre les élevages clandestins et les réseaux de trafiquants

Les chiffres significatifs en 2007

- près de 24 M€ de ressources issues de la générosité publique (80 % constitués par les legs)
- 36 M€ de budget de fonctionnement
- 5 M€ de dépenses d'investissement
- 78 226 adhérents et 96 495 donateurs
- plus de 3000 bénévoles dont environ 1100 délégués enquêteurs chargés de représenter localement la SPA dans la surveillance de la protection animale
- 58 refuges, douze dispensaires et un centre de stérilisations
- 42 000 animaux accueillis en refuge et en fourrière
- près de 29 000 adoptions
- 568 salariés permanents (dont 79 au siège)

A - Les observations du précédent contrôle

Publié en décembre 2002, le précédent rapport de la Cour avait examiné les comptes d'emploi des ressources (CER) collectées auprès du public pour les exercices 1993 à 1999.

Les observations de la Cour avaient essentiellement porté sur une organisation très gravement insuffisante qui compromettrait fortement l'exercice par la SPA de sa mission statutaire de protection animale. Plus particulièrement, elle avait relevé :

- une gestion approximative et peu professionnalisée, marquée notamment par un défaut de contrôle interne en décalage avec la lourdeur et l'importance des tâches et des responsabilités ;
- une gouvernance défaillante, compromettant le bon fonctionnement de l'association ;
- un appel à la générosité publique coûteux et peu rigoureux, et des comptes d'emploi des ressources qui ne respectaient pas sur plusieurs points les prescriptions réglementaires ;
- une gestion particulièrement déficiente des legs, qui s'était traduite par des détournements au sein de certaines délégations ;
- une situation patrimoniale très dégradée, certains refuges offrant des conditions d'accueil et d'hébergement très mauvaises, voire indignes.

La Cour concluait que, sauf à menacer l'exercice de ses missions et la confiance de ses donateurs, un effort de rénovation et de restructuration de grande ampleur s'imposait à la SPA. L'association s'était formellement engagée, dans ses réponses publiées à la suite du rapport de la Cour, à procéder avec volontarisme à une remise en ordre en profondeur. Elle indiquait que « des solutions concrètes et durables ont été trouvées. Elles sont effectives ou en passe de l'être ». Elle avait produit à l'appui de ses engagements un tableau récapitulatif, secteur par secteur, des mesures qu'elle entendait prendre à cet effet et de leur calendrier de mise en œuvre.

B - Les observations d'un contrôle de suivi sur la gestion des legs

Dans le cadre d'une enquête transversale sur la gestion par différentes associations des libéralités qui leur étaient consenties, la Cour avait examiné pour les exercices 2000 à 2002, qui faisaient immédiatement suite à ceux sur lesquels avait porté son contrôle initial, la façon dont la SPA avait réagi aux graves dysfonctionnements constatés à cet égard.

La Cour avait alors relevé que la gestion de tous les legs, y compris ceux affectés à une délégation, était désormais centralisée et assurée par un service du siège, ce qui allait dans le sens de ses recommandations. Pour autant, le service gestionnaire devait encore se professionnaliser et être doté de procédures déontologiquement rigoureuses, prévues sous forme d'une « charte » qui n'était toujours pas mise en place. Le contrôle interne sur ce service particulièrement sensible demeurait de fait très gravement défaillant. D'une manière générale, le service restait en effet très largement autonome : l'association n'avait pas défini de règles particulières pour la vente des valeurs mobilières léguées, qui était laissée à la discrétion des notaires et non pas confiée aux banques de la SPA.

*

* *

Le présent contrôle a porté sur les comptes d'emploi des ressources des exercices 2003 à 2007. Ont été principalement examinées les suites qui ont été données par la SPA aux observations antérieures de la Cour.

II - Les grandes données du compte d'emploi des ressources

A - Une construction du compte d'emploi encore insuffisamment rigoureuse

La Cour avait, lors de son précédent contrôle, relevé le caractère rudimentaire et incomplet des comptes d'emploi des ressources, qui au demeurant n'avaient pas été établis pour chaque exercice alors sous revue.

Désormais systématiquement produits, attestés conformes par les commissaires aux comptes, et soumis au conseil d'administration pour validation, les comptes d'emploi présentés par la SPA sont construits depuis 2002 à partir de la comptabilité générale au moyen d'une comptabilité analytique. Celle-ci a été mise en place avec l'appui d'un cabinet d'expertise comptable, de façon à remédier aux insuffisances des clés de répartition utilisées jusque là. La centralisation au siège des opérations des délégations a également permis de supprimer des procédures d'agrégation complexes et de garantir une exhaustivité indispensable.

Ces réels progrès laissent toutefois subsister plusieurs difficultés :

- le conseil d'administration n'a pas été appelé, depuis la conclusion de ces travaux, à approuver un guide de procédure formalisé définissant de manière rigoureuse et précise les règles d'imputation des ressources et des dépenses en fonction des grandes rubriques définies par l'arrêté du 30 juillet 1993 relatif à la présentation des CER. Il n'a pas en particulier validé les affectations en missions sociales de certains des agents du siège. Il n'a également jamais été saisi des modifications éventuelles apportées à ces règles dont la permanence ne peut être de ce fait vérifiée. Il en résulte une fiabilité très relative des CER présentés.
- en tout état de cause, certaines imputations apparaissent discutables : ainsi, comme la Cour l'avait précédemment relevé, l'ensemble des frais de fonctionnement des délégations continue d'être imputé en missions sociales, alors qu'une partie d'entre eux, correspondant à des dépenses de gestion, devrait être portée à la rubrique des frais de fonctionnement.

Contrairement à la réglementation applicable aux exercices examinés, et contrairement à l'engagement pris par la SPA dans sa réponse au précédent rapport de la Cour de « présenter un compte d'emploi des ressources suivant les obligations légales », les comptes d'emploi produits reprennent la totalité des ressources et des dépenses de l'association, au lieu de se limiter aux seules ressources issues de la générosité publique et à leur emploi. Eu égard notamment à la part importante des ressources issues de prestations de service au titre de l'activité de fourrière, sans préjudice des subventions reçues, cette approche exhaustive a déformé sensiblement la structure des comptes d'emploi et n'a pas permis d'apporter aux donateurs une décomposition conforme à l'arrêté de 1993 de l'utilisation de leurs dons, en termes de missions sociales, frais de fonctionnement et frais de collecte.

B - Malgré une sensible progression des ressources, un équilibre financier fragile

De 2003 à 2007, les ressources de la SPA ont progressé de plus de 14 % alors que sur la même période les emplois ont augmenté de 35 %. Ces évolutions appellent une attention vigilante de la part de l'association en raison du risque d'un « effet de ciseaux » : ses charges apparaissent structurelles en raison notamment du poids des dépenses de personnel, alors que les ressources proviennent principalement de legs, par nature aléatoires.

1 - Des ressources qui illustrent la confiance de l'opinion publique

en M€

Ressources	2003	2004	2005	2006	2007
Produits issus de la générosité publique	19,93	19,71	28,87	23,74	23,95
<i>Evolution n/n+1</i>		- 1,1 %	46,5 %	- 17,8 %	0,9 %
<i>Evolution période</i>					20,19 %
Produits hors générosité publique	11,89	11,11	10,31	12,13	12,33
<i>Evolution n/n+1</i>		-6,6 %	- 7,2 %	17,7 %	1,6 %
<i>Evolution période</i>					3,7%
Total général	31,82	30,82	39,18	35,87	36,28
<i>Evolution n/n+1</i>		- 3,1 %	27,1%	- 8,4 %	1,1 %
<i>Evolution période</i>					14,02 %
Part des ressources de la générosité publique sur le total des ressources	62,63 %	63,95%	73,69 %	66,18 %	66,02 %

Source : Cour des comptes

Les ressources issues de la générosité du public ont progressé au total de 20,19 % au cours de la période sous revue, et ont représenté en 2007 23,95 M€ Alors qu'elles constituaient 62,64 % de l'ensemble des recettes de l'association en 2003, elles en ont apporté 66,02 % en 2007.

Les legs totalisent à eux seuls plus de 80 % des ressources collectées (19,06 M€ en 2007). Leur montant a connu une progression de 15,7 % sur la période, essentiellement due à un legs particulièrement important en 2005.

Les dons manuels représentent une masse nettement plus modeste, mais ont beaucoup plus vivement progressé (+ 41 %), notamment entre 2005 et 2006 (+ 31 %) à la suite d'une campagne très active de l'association, pour atteindre en 2007 4,6 M€ Ils restent toutefois de faible niveau (29,45 € par versement en 2007) et leur augmentation s'explique essentiellement par une forte hausse du nombre de donateurs (96 495 en 2007 contre 79 132 en 2003) et, pour une part, de la fréquence de leurs dons.

Hors générosité publique, les produits se répartissent principalement en participations des communes au fonctionnement des fourrières (conventions de fourrières) et participations du public

encaissées par les délégations de l'association (adoptions, abandons, reprises par les propriétaires et soins). Ces produits sont stables et représentent 17 % des ressources de l'association.

La SPA perçoit par ailleurs des subventions de fonctionnement et d'investissement de la part des collectivités locales. Mais ces ressources sont en constant déclin et ne représentent qu'à peine 2% du total de ses recettes. Leur suivi par le siège est très insuffisant, au détriment même parfois de leur recouvrement effectif, comme la Cour a pu le constater lors d'un contrôle en Vendée.

Le quasi-doublement des loyers perçus par la SPA au cours de la période sous revue ne résulte pas d'une stratégie délibérée d'augmentation de ce type de ressources, mais traduit en réalité la lenteur anormale de réalisation des patrimoines légués.

2 - Des dépenses qui progressent beaucoup plus rapidement que les ressources

en M€

Emplois	2003	2004	2005	2006	2007
Total Missions sociales	17,88	18,73	21,14	24,17	25,94
<i>Evolution n/n-1</i>		4,72%	12,90%	14,32 %	7,32 %
<i>Evolution période</i>					45,08 %
Total Hors Missions sociales	9,30	7,57	8,94	8,78	10,67
<i>Evolution n/n-1</i>		- 18,60%	18,11%	-	21,56 %
<i>Evolution période</i>				1,81%	14,73 %
Total général	27,18	26,30	30,08	32,95	36,61
<i>Evolution n/n-1</i>		- 3,26 %	14,40%	9,52%	11,11 %
<i>Evolution période</i>					34,69%
<i>Part des dépenses missions sociales sur total des dépenses</i>	65,78 %	71,22 %	70,28 %	73,35 %	70,85 %

Source : Cour des comptes

Les dépenses de la SPA ont globalement augmenté de 35 % sur la période, soit à un rythme deux fois et demi plus rapide que celui des ressources, pour s'établir à 36,61 M€ en 2007.

a) Les missions sociales

La part consacrée aux missions sociales progresse de 65,79 % du total des emplois à 70,85 % en 2007, selon toutefois la présentation retenue par l'association pour ses comptes d'emploi des ressources dont la fiabilité, comme déjà indiqué, est incertaine. Sous cette réserve, cette évolution traduit une action volontariste de la SPA pour renforcer certaines de ses missions de protection animale, comme en témoigne en particulier la très sensible augmentation des frais vétérinaires. Si le nombre des animaux recueillis n'augmente que de 11 % sur la période pour atteindre 41 375 en 2007 en dépit de l'ouverture ou de l'intégration de nouveaux refuges, les dépenses de soins vétérinaires ont pratiquement doublé en cinq ans, passant de 66 à 113 € par animal, et représentent à eux seuls près du sixième de la rubrique « missions sociales ».

Cette forte progression s'explique notamment par la mise en œuvre récente d'une politique plus systématique de castration des chiens mâles, la généralisation d'une visite vétérinaire de tout animal entrant, et plus généralement un meilleur suivi prophylactique et sanitaire des animaux et une meilleure médicalisation par des soins plus adaptés à leur bien-être. Ce renforcement des soins s'est accompagné d'une progression de 50 % sur la période du nombre de vétérinaires salariés par l'association. Les difficultés qu'elle rencontre dans cet effort de recrutement expliquent que le recours aux vétérinaires libéraux, dont la masse des honoraires a progressé de 70 % en cinq ans, reste très majoritaire, dans des conditions qui justifieraient de la part de la SPA une analyse comparative des coûts exposés dans les différentes délégations.

Parallèlement à une très sensible diminution des euthanasies, le nombre d'adoptions a nettement progressé pour atteindre près de 29 000 en 2007, traduisant ainsi les effets d'une politique active et multiforme de sensibilisation et d'intervention, qu'il s'agisse de la relance de la section « jeunes », du développement de l'action de la « cellule anti-traffic », ou encore du lancement de multiples campagnes d'affichage, notamment dans le cadre du « Noël des animaux », ou de l'organisation de journées portes ouvertes.

b) Les frais de communication et d'information

La SPA inscrit désormais l'ensemble de ses frais de communication (siège et délégations) dans cette rubrique, ce qui constitue un progrès. Ces dépenses, stables jusque là, ont progressé de 34 % sur la dernière année de la période contrôlée pour atteindre 1,30 M€

La revue « Animaux magazine », dont la Cour avait déjà souligné la situation très préoccupante dans son précédent rapport, a aggravé sa baisse de diffusion, le nombre de ses abonnés diminuant de 39 % de 2003 à 2007. Pour 5 603 abonnements servis, son déficit s'est élevé cette même année à 133 246 €, soit 10 % du total des dépenses de communication de la SPA au bénéfice d'un lectorat plus que réduit, ne serait-ce que par rapport aux 78 226 adhérents que compte l'association.

c) Les frais de fonctionnement

Atteignant 4,82 M€ en 2007, les frais de fonctionnement de la SPA ont progressé de 35 % sur la période, au même rythme que l'ensemble des dépenses. Leur part est ainsi restée globalement stable, représentant 13,19 % du total cette même année contre 13,16 % en 2003.

Les dépenses de personnel de la SPA ont augmenté de 37,58 % en cinq ans, soit légèrement plus vite que l'évolution d'ensemble, les effectifs globaux passant de 439 en 2003 à 568 en 2007. Les recrutements ont bénéficié essentiellement aux délégations pour la gestion des refuges et fourrières. Leur personnel, imputé en missions sociales, s'est accru de 123 personnes pour atteindre en 2007 489 salariés. L'effectif du siège, imputé essentiellement pour sa part en frais de gestion, est passé de 73 en 2003 à 90 salariés en 2006 avant de retomber à 79 en 2007, en raison notamment d'une mobilité importante et de recrutements en contrats de prestations de service en substitution de salariés.

C - Une collecte des dons active, mais particulièrement coûteuse

1 - Une collecte en progression de 41 %

La SPA a fortement développé dans la période sous revue ses campagnes d'adhésion et a cherché à mieux les cibler, ce qui lui a permis de plus que doubler en cinq ans le nombre de ses adhérents, qui sont passés de 37 650 en 2003 à 78 226.

Le nombre des donateurs n'a cependant pas aussi rapidement progressé, augmentant dans le même temps de 22 %, de 79 132 en 2003 à 96 495 en 2007. Le don moyen par donateur (47 € en 2007) s'est accru pour sa part de 15,5 %. La collecte a ainsi atteint 4,6 M€ en 2007 au lieu de 3,2 M€ en 2003, soit + 41 %, au prix toutefois de frais particulièrement lourds.

2 - Un coût particulièrement élevé

Les frais d'appel et de traitement des dons ont progressé globalement de 74 % au cours de la période. Les frais d'appel des dons ont connu en particulier une croissance très marquée et ont presque doublé.

En 2007, la part des frais d'appel et de traitement a ainsi atteint 43 % du montant collecté, contre 35 % en 2003. Cette proportion apparaît tout à fait singulière et ne s'explique que marginalement par des surcoûts liés cette année là à une opération de reprise de la base informatique des donateurs : leur neutralisation ne ramène qu'à 41 % la part de ces frais dans la collecte, soit en tout état de cause le double de ce qui est habituellement considéré comme la fourchette supérieure pour ce type de dépenses.

Cette considérable progression s'explique essentiellement par l'importance du recours à des prestataires de service, notamment pour l'organisation des campagnes de prospection et pour le traitement des dons.

Le niveau particulièrement élevé de ces frais et leur forte progression doivent appeler une grande vigilance de l'association qui ne semble pas s'en être pour l'instant véritablement inquiétée.

D - Des réserves considérables

Sur la période 2003 à 2007, une part substantielle des ressources collectées chaque année n'a pas été employée, à hauteur de 11,16 M€ en 2003 et de 13,48 M€ en 2007.

De ce fait, et compte tenu des difficultés à réaliser dans les délais projetés les programmes d'investissement décidés (cf. infra), les réserves de la SPA, déjà très importantes, sont passées de 62,65 M€ en 2003 à près de 79 M€ en 2007. Les placements financiers s'élevaient ainsi en 2007 à 66,9 M€ et représentaient presque trois années de ressources issues de la générosité publique, près de deux années de fonctionnement, et pas moins de treize fois les dépenses annuelles d'investissement, de 5 M€

Quel que soit le souci de prudence financière de l'association, cette thésaurisation apparaît particulièrement anormale, tant au regard de la volonté des donateurs que de la vétusté de nombreux refuges de la SPA et plus généralement des besoins de la cause animale.

En euros

	2003	2004	2005	2006	2007
Dons	3 270 760,03	3 597 051,66	3 426 678,73	4 504 787,47	4 606 844,70
<i>Evolution n/n-1</i>	26,34 %	9,79 %	- 4,75 %	31,47 %	2,26%
<i>Evolution période</i>					40,86 %
Frais d'appel des dons	797 499,47	932 437,43	812 419,74	1 348 941,63	1 504 381,32
<i>Evolution n/n-1</i>	-	16,92 %	- 12,87 %	66,04 %	11,52 %
<i>Evolution période</i>					88,71 %
Frais de traitement des dons	343 245,89	319 622,62	307 384,82	281 118,26	477 308,07
<i>Evolution n/n-1</i>	-	- 6,88 %	- 3,83 %	- 8,55 %	69,79 %
<i>Evolution période</i>					39,47 %
Total frais appel et traitement dons	1 140 745,36	1 252 060,22	1 119 804,43	1 630 060,55	1 981 690,39
<i>Evolution n/n-1</i>	-	9,76 %	- 10,56 %	45,57 %	21,57 %
<i>Evolution période</i>					73,72 %
Part des frais sur dons reçus	34,88 %	34,81 %	32,68 %	36,19 %	43,02 %
Frais de traitement des legs	331 584,23	317 652,97	352 705,85	393 033,34	323 190,18
<i>Evolution n/n-1</i>	-	- 4,20 %	11,03 %	11,43 %	- 17,77 %
<i>Evolution période</i>					- 2,42 %
Total frais d'appel	1 472 329,59	1 569 713,19	1 472 510,28	2 023 093,89	2 304 880,57
<i>Evolution n/n-1</i>	-	6,61 %	- 6,19 %	37,39 %	13,93 %
<i>Evolution période</i>					56,55 %

Source : Cour des comptes d'après CER et comptes de résultats de la SPA

III - Un pilotage très largement défaillant

Le précédent rapport de la Cour concluait à la nécessité d'une profonde remise en ordre du fonctionnement de la SPA, dont « la gestion n'a pas su intégrer les exigences liées à un changement d'échelle ». Elle précisait que cette rénovation devait passer par « l'élaboration de procédures écrites, l'encadrement de la gestion des délégations, le recours à la concurrence dans les relations avec les prestataires, le développement de la communication interne et le bon fonctionnement des instances associatives ». L'association, dans sa réponse à la Cour, avait fait valoir à cet égard toute sa volonté de réussir à « faire coexister le volontariat du cœur et une organisation rigoureuse, nécessaire à une bonne gestion, à des actions efficaces et à des résultats positifs ». Elle s'était très fortement engagée à se professionnaliser, tout en soulignant le caractère complexe de cette démarche, dont « il faut dessiner les possibilités et les limites, de façon que l'objet associatif soit toujours la priorité ».

Force est toutefois de constater que, malgré quelques progrès limités dans certains domaines, les engagements pris n'ont pas été tenus.

A - Un fonctionnement associatif menacé de paralysie

Les instances statutaires de la SPA ont peiné à assurer pleinement leurs fonctions dans la période sous revue.

1 - Des instances très fortement divisées

L'assemblée générale de la SPA ne joue aucunement le rôle d'orientation stratégique qui devrait être le sien, faute notamment qu'elle ait été saisie par le conseil d'administration du projet associatif qui, selon la réponse de la SPA à la Cour, devait être élaboré pour lui permettre « d'être encore et toujours la première association de protection animale en France ». Très coûteuse à organiser - 60 000 € pour chacune de ses réunions - elle ne déplace qu'un nombre extrêmement réduit d'adhérents et se limite dans les faits à élire les administrateurs nationaux. Ceux-ci devant être élus à la majorité absolue, deux tours sont systématiquement organisés, nécessitant chaque année deux convocations de l'assemblée générale. A trois reprises pendant les cinq années sous revue, en 2003, 2005 et 2006, l'assemblée générale a été annulée par décision de justice à la suite de contestations des élections au conseil d'administration, ce qui témoigne du climat houleux et des relations conflictuelles qui s'y font jour.

Le conseil d'administration, malgré une récente recherche de renouvellement, est composé de personnalités généralement présentes en son sein de longue date.

La situation d'une ancienne présidente

La Cour avait mis en évidence lors de son précédent contrôle qu'une ancienne présidente nationale de la SPA pendant 12 ans avait eu recours à une salariée recrutée par la délégation du Var, officiellement pour s'occuper des animaux dans un dispensaire. En réalité, cet agent effectuait différentes tâches ménagères au domicile privé de la présidente.

A la suite de la plainte déposée par la nouvelle équipe arrivée à la tête de l'association, cette personne a été reconnue coupable d'abus de confiance et condamnée en appel à six mois de prison avec sursis et au paiement à la SPA d'une somme de 34 728,95€ à titre de dommages et intérêt.

En dépit de ces faits graves et de sa condamnation en justice, elle a été réélue au conseil d'administration et en est toujours membre. Une commission de discipline, réunie à la demande de certains administrateurs, s'est en effet prononcée contre son exclusion.

Sans que le conseil d'administration ni la commission juridique n'aient été amenés à en délibérer contrairement aux statuts, la présidence de la SPA lui a proposé dans un premier temps de s'acquitter des sommes mises à sa charge à raison de 200 € par mois en raison de la situation financière difficile qu'elle alléguait, soit un remboursement échelonné sur près de quinze ans. Cette proposition n'a en définitive pas eu de suite du fait de l'absence de transmission des justificatifs de situation qui avaient été réclamés. La SPA s'est finalement résolue à mandater un huissier qui a obtenu le recouvrement des sommes dues.

Très divisé, traversé d'oppositions très vives et passionnelles sur la conception de la protection animale à mettre en œuvre notamment au sein des refuges, le conseil d'administration connaît des querelles internes souvent violentes. Celles-ci aboutissent parfois, de pétitions en sorties de séances, à des situations de blocage empêchant toute prise de décision ou ne permettant in fine de les prendre qu'à une très faible majorité qui en fragilise la légitimité. En l'absence d'un dialogue serein et apaisé, le conseil est dans l'incapacité d'exercer sa fonction de réflexion stratégique, de définition des priorités d'action et de contrôle de la mise en œuvre de ses décisions.

Le bureau ne joue en tant que tel aucun rôle actif. Les commissions permanentes sont confrontées à un fort absentéisme de leurs membres et sont inégalement investies dans les dossiers relevant de leur compétence.

2 - Une présidence exécutive sans majorité stable

L'article 5 du règlement intérieur précise que « le Président est le seul titulaire du pouvoir exécutif, selon les décisions du conseil d'administration et pour les actes de gestion courante selon l'avis du bureau ».

Les présidents successifs ont entendu pleinement exercer ce rôle exécutif, mais élus pour une seule année, et sans majorité absolue au cours des exercices sous revue, ils ont dû s'efforcer de rallier sur chaque décision une majorité acquise souvent de justesse, au prix parfois de négociations sur d'autres sujets. Cette recherche permanente d'alliances au gré des dossiers a installé la SPA dans un climat électoral continu préjudiciable à son bon fonctionnement.

Il n'est pour autant pas exceptionnel que la présidence prenne seule une décision qui aurait dû statutairement recevoir l'accord des instances : ainsi par exemple du changement de projet, d'architecte et d'entreprise pour la construction du refuge de La Valmasque (cf. infra) ou du projet déjà évoqué de protocole de remboursement échelonné à passer avec une ancienne présidente, à l'origine dans les deux cas de conflits internes aigus et durables.

3 - Une réforme des statuts encore inaboutie

A l'occasion du précédent contrôle, la Cour avait déjà relevé les nombreuses faiblesses qui s'attachaient soit à la rédaction des statuts, soit à leur application défailante. La SPA avait alors fait valoir sa volonté d'engager une réflexion sur leur rénovation.

De fait, celle-ci a été engagée à deux reprises dans la période sous revue, avec l'aide de deux cabinets d'avocats successifs, mais n'a jamais pu aboutir en raison des clivages internes à l'association. Le dernier projet, préparé après consultation du ministère de l'intérieur pour mieux organiser la gouvernance de l'association (réduction du nombre d'administrateurs, mandat de trois ans pour la présidence assorti d'une possibilité de destitution...), a été présenté au conseil d'administration du 24 avril 2008, puis a fait l'objet d'un conseil d'administration extraordinaire le 29 mai qui n'a pu se prononcer faute de quorum en raison du départ de séance d'une partie des administrateurs, avant d'être validé sur différents points le 31 juillet 2008.

Toutefois, à la suite de son récent renouvellement statutaire, le conseil d'administration de la SPA estime nécessaire de reprendre ce dossier pour procéder à une nouvelle réflexion sur les modalités de fonctionnement et d'organisation de l'association.

La Cour ne peut que s'étonner qu'un dossier aussi urgent et lourd de conséquences pour l'organisation interne de l'association et son efficience n'ait toujours pas abouti, alors même que la SPA rencontre de manière récurrente des difficultés de gouvernance majeures, particulièrement vives pendant la dernière période, qui sont liées pour une large part à l'inadaptation grandissante de ses statuts aux missions et aux responsabilités qu'elle exerce.

B - Un siège à l'organisation toujours déficiente

La SPA s'était engagée dans sa réponse au précédent rapport de la Cour à professionnaliser sa gestion, notamment par la création d'une fonction de directeur général forte, la définition d'un organigramme et le recrutement de cadres spécialisés « de façon à assurer un meilleur contrôle, une meilleure efficacité des services ».

Les progrès réalisés à cet égard apparaissent aussi fragiles que limités.

1 - Une direction générale à l'autorité incertaine

Conformément à ses engagements, la SPA a effectivement créé dès 2002 une fonction de directeur général, se substituant au simple directeur administratif prévu par les statuts.

Sur cinq ans, trois directeurs généraux se sont succédé, leur mandat étant chaque fois brutalement interrompu par licenciement pour l'un, par cessation anticipée de sa période d'essai pour le second, par rupture du contrat passé avec lui pour le troisième. Cette instabilité n'a pu conférer à cette fonction clé le poids indispensable, d'autant que le positionnement du directeur général par rapport au président de l'association est resté passablement flou : aucune délégation écrite, précise et explicite de compétence ni même de signature ne leur a été donnée, seul ayant été dressé un tableau indicatif et très général de répartition des attributions entre le conseil d'administration, le président et le directeur général.

Si le premier titulaire du poste a été recruté par appel à un cabinet spécialisé et sur la base d'une fiche de poste précise, il n'apparaît pas que tel ait été le cas pour ses deux successeurs, notamment le dernier en date.

Celui-ci a été embauché dans des conditions peu transparentes après qu'une sollicitation de l'agence pour l'emploi des cadres n'eut pas permis d'obtenir de candidatures adaptées. La personne ainsi retenue ne disposait pas d'une expérience antérieure en matière de gestion associative ni d'une expertise dans le domaine de la protection animale, mais présentait le profil d'un chef d'entreprise, impliqué dans la gestion de plusieurs sociétés en tant que président de conseil d'administration ou de gérant.

Ce nouveau directeur général n'a pas été recruté comme salarié, ce qu'imposait pourtant explicitement le règlement intérieur de la SPA, mais a été embauché par le moyen d'un contrat de prestation de service avec la société de conseil qu'il avait créée, conclu d'emblée pour une période de trois ans à l'issue de laquelle il était renouvelable pour une durée indéterminée.

Au-delà de l'irrégularité statutaire que représentait ce mode de recrutement, l'association a contrevenu à la réglementation du travail qui définit très précisément les conditions du recours à l'exécution d'une mission sous forme de prestation de service. Celle-ci suppose en particulier une autonomie du prestataire inconciliable en l'occurrence avec la fonction de directeur général à plein temps placé sous l'autorité de la présidence de l'association.

La SPA s'est ainsi exposée à la requalification en contrat de travail de ce contrat de prestation de service qui lui a permis de se soustraire au versement de plus de 66 000 € de cotisations sociales. L'URSSAF de Rennes dont elle dépend a engagé de ce fait une procédure de redressement à son encontre.

Ce contrat a été rompu brusquement en octobre 2008 par la présidence de la SPA, à la suite de la mise en évidence de faits considérés par elle comme de nature à engager la responsabilité du directeur général de l'association. Ce dernier a pour sa part engagé un contentieux pour rupture jugée abusive d'une convention qui n'expirait qu'en décembre 2009.

2 - Un recrutement de cadres dénué de rigueur

Contrairement aux engagements pris de professionnalisation et de transparence, les recrutements de cadres paraissent avoir été largement discrétionnaires, sans appel à candidatures systématique ni généralisation de fiches de poste. Il en est résulté parfois l'embauche sur des postes de lourde responsabilité de personnes dont rien dans la formation ou l'expérience professionnelle ne les avait préparées à ces fonctions : ainsi

du responsable du service chargé de la maîtrise d'ouvrage de la construction ou de la rénovation des refuges (cf. infra).

Ce défaut de méthode tant dans le recrutement que dans la définition des fonctions exercées ne peut que faciliter une mobilité très importante. Les contentieux prudhommaux ont augmenté en raison des nombreux licenciements opérés et font peser un risque sur le budget de la SPA.

Le recours à des contrats de prestations de service pour des fonctions d'encadrement s'est développé au cours des années récentes, au-delà de la fonction de directeur général, dans des conditions juridiquement tout aussi discutables : ainsi pour l'embauche d'un chef de service du marketing, et celle d'un conseil au service structures et projets. L'URSSAF a également requalifié ces contrats et rappelé les cotisations éludées.

De telles modalités de recrutement sont d'autant plus anormales pour une association de la dimension de la SPA qu'elle a besoin, pour la rigueur de sa gestion, de cadres pérennes, expérimentés et professionnels.

3 - Une structuration des services fragile

Les services du siège ont été organisés, selon un organigramme en principe clair, en deux pôles (juridique et financier) et sept services. Toutefois deux services (« communication » et « jeunes ») ont été directement rattachés à la fin de la période sous revue à la présidence, ce qui a contribué à brouiller la lisibilité des responsabilités. Il en est allé de même de la présence de prestataires de service ou de bénévoles chargés de fonctions d'encadrement.

Par ailleurs, certains services pâtissent d'une segmentation forte des activités, ce qui nuit à leur efficacité : ainsi le service chargé de la préparation et du suivi du budget n'a aucune connaissance du budget d'investissement.

Depuis le dernier contrôle, la fonction comptable a été structurée et s'organise dans le cadre d'un service identifié, qui a par ailleurs en charge l'ensemble des questions administratives, logistiques et financières. Cette nouvelle organisation présente toutefois un risque lié à l'amplitude des domaines couverts. La fonction « ressources humaines » s'est professionnalisée, mais reste encore perfectible.

C - Un suivi des délégations qui a progressé, mais qui laisse subsister des zones de risques

La Cour avait observé l'absence de procédures internes fiables et professionnalisées, une grande autonomie des délégations par rapport au siège, et l'inexistence de contrôles internes. La SPA s'était engagée à remédier à cette situation, notamment par le rattachement administratif des délégations au siège et la définition d'un règlement intérieur des refuges « permettant le respect des procédures administratives et des animaux ».

Si diverses améliorations ont été apportées au pilotage des délégations, elles ne suppriment pas tout risque à cet égard.

1 - Une gestion financière qui reste très perfectible

Conformément à ses engagements, la SPA a mené à bien le rattachement administratif à son siège de toutes ses délégations, ce qui appelle une appréciation positive. Dans le même temps ont été mises en place des procédures d'autorisation de dépenses et des règles de construction des budgets, récemment modernisées. Mais ce renforcement du contrôle de la gestion des délégations reste encore inabouti.

L'association a décidé en effet d'installer dans ses délégations un logiciel de « gestion des refuges et des fourrières » qui permet, à partir d'une base de données d'animaux et de personnes physiques ou morales (donateurs, adoptants, propriétaires, collectivités...), d'en organiser la gestion tant pour ce qui est des mouvements de caisse que des entrées et des sorties des animaux. Outil de liaison, ce logiciel a également pour but de permettre d'harmoniser la gestion des délégations, et d'assurer la traçabilité de tous les mouvements. Or, son déploiement n'a pas été piloté avec la fermeté qui aurait été souhaitable : il a été laissé à l'appréciation et au volontariat des responsables de sites, et reste inachevé. Seuls les responsables de 50 sites ont été formés et 34 délégations seulement l'utilisent. Le lien avec le fichier des dons et des adhérents ou avec celui de la comptabilité n'a au demeurant pas été encore ouvert aux sites utilisateurs.

Cette situation est d'autant plus dommageable que la Cour a pu constater, lors de ses déplacements dans certaines délégations, que la gestion financière y était encore insuffisamment sécurisée, notamment en ce qui concerne le respect des tarifs fixés par le conseil d'administration, le recouvrement des recettes, et le niveau des encaisses, parfois importantes.

2 - Un contrôle interne qui demeure très insuffisant

Les commissaires aux comptes de la SPA relèvent, année après année, des dysfonctionnements répétés au sein des délégations liés à un manque de rigueur dans l'application des procédures définies par le siège. Ces observations ne font pour autant l'objet d'aucun débat lors de la présentation de leur rapport au conseil d'administration.

Au cours de ses visites sur place, la Cour a pu faire les mêmes constats. Il est vrai que le travail des responsables de délégation n'est pas facilité par le caractère largement obsolète du « manuel de gestion administrative » créé en 2003 par collationnement de l'ensemble des notes de procédure préexistantes et mis à jour pour la dernière fois en 2006.

Il n'existe pas de fait de référentiel unique des procédures, actualisé régulièrement, exhaustif et normalisé, et facilement accessible à tous les sites. Un tel référentiel est cependant indispensable pour pouvoir mettre en place un véritable dispositif de contrôle interne aujourd'hui inexistant.

Aucun système organisé de contrôle interne n'a en effet été défini. Les délégations font l'objet, au gré des urgences, d'enquêtes sur place d'administrateurs ou de responsables du siège, sans cadre d'analyse homogène ni même pratique systématique d'un compte rendu. Cette situation ne met pas la SPA à l'abri de graves défaillances dans leur gestion, comme la Cour avait pu en constater lors de son précédent contrôle.

IV - La gestion administrative et financière des legs : des déficiences graves facilitant des anomalies

A l'occasion de ses deux précédents contrôles, en décembre 2002, où elle avait notamment constaté des détournements, puis en janvier 2006, où elle avait observé un défaut persistant de contrôle interne, la Cour avait fortement mis en garde la SPA contre les risques graves qui s'attachaient à une gestion administrative et financière des legs dont l'insuffisance d'encadrement et de contrôle avait facilité des détournements. Dans ses réponses, l'association avait protesté de sa volonté de totale rigueur à cet égard et s'était engagée à mettre en œuvre « des procédures fiables pour assurer la transparence dans la gestion des legs » et à adopter un code déontologique.

Il était d'autant plus nécessaire pour la SPA d'adopter des pratiques exemplaires qu'elle est reconnue d'utilité publique et qu'elle bénéficie de par son ancienneté et sa notoriété d'une grande confiance du public. A ce double titre, et aussi parce que les legs constituent la part essentielle de ses ressources, elle se devait d'être d'une exigence et d'une vigilance sans faille. Tel n'a toutefois pas été le cas.

A - Une ressource essentielle gérée sans aucune rigueur

1 - Une ressource majeure

Au cours de la période sous revue, la SPA a été attributaire de 1 233 legs pour un total de 90,09 M€ Elle reçoit de fait chaque année entre 200 et 300 legs, contre approximativement 120 par an au cours des années 1997-1999, d'importance très diverse : si leur montant moyen est de 75 000 €, certains sont considérables.

Les legs, dont 30 à 40 % sont affectés, représentent régulièrement un peu plus de 80 % des ressources issues de la générosité publique, proportion analogue à celle constatée lors du précédent contrôle. Ils constituent ainsi la ressource principale de la SPA, essentielle tant à son budget de fonctionnement, auquel ils contribuent chaque année à hauteur de plus de 50 %, qu'au financement de ses investissements.

2 - Un extrême désordre de gestion

A l'occasion de son précédent rapport, la Cour avait relevé l'absence de rigueur du service chargé au siège de la gestion des legs, ce qui s'était en particulier traduit par des détournements de legs affectés dans certaines délégations, des ventes immobilières à de mauvaises conditions, et un allongement du délai de traitement des dossiers. Elle avait également souligné que ce service « gère seul les legs sans rendre compte de son activité », notamment en ce qui concernait l'état des procédures. Tout en constatant un début d'évolution en 2000-2001, elle avait souligné l'absence toujours très anormale de tout contrôle interne.

A la suite en effet des contrôles de la Cour, un nouveau responsable du service avait été recruté en 2000. Les effectifs ont également été progressivement renforcés, passant de trois à cinq personnes, et l'informatique a été quelque peu modernisée. Mais les modalités de gestion des legs n'ont fait l'objet d'aucune formalisation écrite permettant d'assurer une rigueur de traitement, une transparence et un contrôle indispensables dans un secteur aussi sensible.

Lors de son enquête, la Cour a ainsi constaté un défaut persistant de professionnalisme dans le suivi des dossiers. Les gestionnaires, au demeurant d'une grande mobilité, n'étaient pas spécialisés et, à l'exception du chef de service, n'avaient d'ailleurs pour la quasi-totalité d'entre eux aucune connaissance juridique approfondie. Ils n'avaient non plus bénéficié d'aucune formation à leur entrée en fonction sur les spécificités du traitement des legs.

Pas moins de 745 dossiers, soit trois ans de dossiers entrants, restaient alors en instance, le plus ancien remontant à 1966 : les relances restaient en effet exceptionnelles, tout comme souvent les réponses aux correspondances des parties prenantes, suscitant des courriers d'étonnement tant des notaires que des co-légataires de la SPA. 59 dossiers demeuraient aussi en attente de présentation au conseil d'administration. Les promesses de legs dont la SPA pouvait avoir connaissance étaient simplement archivées et n'étaient jamais recroisées avec les legs entrants. Aucun tableau de bord ni des legs entrants ni des legs en cours n'était tenu.

B - Une absence complète de contrôle exposant à des risques graves

Le fonctionnement du service des legs n'a pas suscité la vigilance des responsables de la SPA. En l'absence de tout contrôle interne, cette situation n'a pu que faciliter des comportements anormaux.

1 - Un défaut de tout contrôle

Ni les instances statutaires compétentes ni les responsables successifs de la SPA n'ont exercé les responsabilités qui leur incombent en ce domaine.

Le conseil d'administration n'a jamais défini les orientations qu'il estimait souhaitables pour la réalisation des legs, notamment immobiliers. Malgré les engagements pris, il n'a pas veillé à la mise en place d'une charte déontologique s'imposant aux gestionnaires du service et définissant leurs obligations en termes de transparence des décisions, de sécurisation des pratiques et d'indépendance par rapport aux interventions d'acteurs extérieurs.

La commission du contentieux et des affaires juridiques, dons et legs n'a pas exercé ses attributions. Elle a pour mission, selon l'article 13 du règlement intérieur, de « suivre tous les dossiers de dons et legs depuis leur constatation jusqu'à leur liquidation ». Mais elle n'a pourtant jamais exigé un récapitulatif périodique des conditions précises de réalisation des

legs, qui lui aurait permis de pouvoir déceler d'éventuelles anomalies. Le conseil d'administration ne s'est lui-même nullement alarmé de cette carence, non plus que ses présidents.

Ces derniers au surplus ont accepté de se dessaisir intégralement au bénéfice du responsable du service de la délégation que le conseil d'administration leur confiait pour la réalisation des legs par une procuration d'ordre très général. Cette délégation complète à un salarié d'une responsabilité qui leur avait été confiée es qualités est d'autant plus anormale qu'elle ne s'accompagnait d'aucun dispositif spécifique de suivi et de contrôle d'un service qui fonctionnait de manière largement autonome.

Cette absence de vigilance est d'autant plus déplorable que la Cour avait souligné à deux reprises les risques considérables encourus à cet égard par l'association.

2 - Des modalités de réalisation facilitant des pratiques anormales

L'insuffisance d'encadrement a facilité des pratiques opaques pour l'établissement des inventaires et la réalisation des biens mobiliers légués à l'association. Pendant la période sous revue, ces missions ont été confiées à un commissaire priseur unique installé dans le Massif central, quelle que soit la localisation du patrimoine concerné, sans que l'association ait été en mesure d'indiquer les motifs de ce choix. Les inventaires n'ont pas toujours été réalisés en présence du notaire chargé de la succession.

L'absence de règles claires pour la cession des biens immobiliers reçus en legs n'a nullement garanti à la SPA leur réalisation dans les meilleures conditions. Les critères de choix pour une évaluation ou pour une vente entre recours à un notaire ou à une agence immobilière, les modalités de sélection des agences immobilières, les raisons de l'absence de recours à des adjudications notariales et de la priorité donnée systématiquement à une cession de gré-à-gré, n'ont jamais été objectivés.

Le défaut complet de procédures à cet égard n'a pu qu'exposer la SPA à des risques d'irrégularités. Concomitamment au début de l'investigation de la Cour, l'association a en effet découvert que de nombreuses ventes étaient intervenues au bénéfice d'un même acquéreur dans des conditions qui faisaient suspecter un comportement préférentiel. Après enquête, plainte contre X a été déposée en octobre 2008.

V - Une politique d'investissement marquée par l'inefficience

Au constat de la Cour de la vétusté de nombreux refuges, se traduisant par « des conditions d'hébergement des animaux mauvaises-voire indignes- au regard des normes d'hygiène et de sécurité et des impératifs biologiques rappelés par la loi du 10 juillet 1976 », la SPA avait répondu par son intention de mettre en œuvre « un plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges » afin d'« améliorer les conditions d'accueil des animaux et favoriser les conditions de travail des bénévoles et des salariés », convenant qu'« il faut reconstruire d'urgence certains refuges ».

Cet engagement ne s'est pas traduit, dans la période sous revue, par l'affirmation d'une politique d'investissement rigoureuse et professionnelle à la hauteur de ses enjeux pour la protection animale. Sans vision stratégique ni transparence, celle-ci n'a abouti qu'à des résultats modestes, mais coûteux.

A - L'absence d'une programmation rigoureuse des investissements

1 - Des besoins d'investissement mal définis et non hiérarchisés

La SPA ne dispose d'aucune cartographie à jour de l'état général de ses 70 sites -58 refuges et 12 dispensaires- au regard à la fois des normes qui s'imposent à eux du fait du régime des installations classées, des modalités d'accueil des animaux, des conditions de travail des salariés et des bénévoles, et de leur petit et gros entretien. Les contrôles des services de l'inspection du travail, comme ceux des services vétérinaires ne se sont pas traduits à ce stade par des mises en demeure, mais la SPA n'a pas mis à profit cette mansuétude pour se doter d'un programme d'ensemble lui permettant progressivement de mettre à niveau l'ensemble de ses sites.

Les décisions se prennent ainsi sans aucune définition de priorités objectives. Les demandes d'investissements sont éparses, formulées par des acteurs différents et mal identifiés. Il n'y a ni agrégation des besoins ni vision globale permettant de construire, après les débats et arbitrages internes nécessaires, une programmation pluriannuelle fiable, partagée et pérenne.

2 - Des plans d'investissements jamais respectés

Les investissements se font ainsi au fil de l'eau et ne s'inscrivent pas dans une logique de programmation, même glissante. Le plan d'investissement arrêté en 2001 pour faire suite aux observations de la Cour s'est limité en effet à la détermination d'une simple enveloppe financière régulièrement abondée en fonction des projets dont le lancement était décidé. En 2004, le plan triennal d'investissement n'a pas été marqué par davantage de rigueur et de méthode dans son élaboration. Il a défini également une enveloppe de crédits, portée de 5 à 15 M€ dès 2005, au lieu de déterminer les opérations urgentes sur lesquelles devraient se concentrer les efforts.

Les priorités étant changeantes, des projets engagés sont restés sans aucune réalisation. Deux terrains ont ainsi été acquis, puis laissés à l'état de friche, sans réalisation des refuges décidés.

3 - Des estimations financières imprécises

Le conseil d'administration est conduit à se prononcer sur l'engagement des opérations d'investissement importantes sur la base de chiffreages approximatifs, sous estimés par rapport à une évaluation réaliste et professionnelle des coûts de réalisation. Les enveloppes financières font l'objet de réévaluations systématiques en cours de réalisation. Dans certains cas, les dépassements ont pu conduire à doubler l'estimation initiale.

Une programmation imprécise aux priorités indicatives et fluctuantes et des estimations de coûts particulièrement peu fiables aboutissent, au-delà de la dérive financière, à des retards de réalisation préjudiciables au regard de l'objectif de remise à niveau des conditions d'accueil dans les refuges, compromettant ainsi le bon exercice de sa mission statutaire de protection animale par la SPA.

B - Une maîtrise d'ouvrage très déficiente

1 - Un service à l'expertise très insuffisante

La construction du budget d'investissement de 5 M€ par an, la préparation des projets, l'organisation éventuelle d'appels d'offres, les relations avec les architectes et les entreprises de construction, le suivi des opérations engagées en parallèle sur des sites très dispersés dans l'ensemble de la France, relèvent d'un service composé uniquement de deux personnes.

Ce service, qui ne peut s'appuyer sur une expertise externe sous forme de vacations d'architecte-conseil, ne dispose pas en son sein des compétences indispensables à l'exercice d'une fonction aussi essentielle que la maîtrise d'ouvrage. Lors du contrôle de la Cour, son responsable, recruté en juin 2007, n'avait comme expérience à cet égard que son passage à la direction commerciale d'une entreprise du bâtiment, après avoir exercé des professions d'une extrême diversité, notamment celle d'antiquaire.

2 - L'absence de tout cahier des charges type

La SPA a défini ses propres spécifications en termes de surface par animal accueilli, de proportion entre boxes simples et boxes doubles, et d'organisation des boxes. Mais elle n'a pas construit de cahier des charges type pour la rénovation et la construction de ses refuges. Seul un référentiel très succinct a été élaboré et présenté à l'automne 2007 au conseil d'administration qui ne l'a pas explicitement validé.

De fait, les choix d'aménagement et la conception d'ensemble des refuges ne font pas l'objet d'un consensus et d'une vision partagée, plusieurs positions s'exprimant à cet égard au sein du conseil d'administration. Les désaccords sont si vifs qu'ils retardent l'engagement des opérations et paralysent l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage qui ne peut véritablement capitaliser d'expérience d'une opération à l'autre.

Ainsi, la SPA a récemment souhaité rechercher de nouvelles modalités d'hébergement permettant d'améliorer le confort des animaux, tout en maîtrisant les coûts de construction des refuges. Cette approche a fait l'objet de très fortes oppositions au sein du conseil d'administration car les innovations présentées (niches autonettoyantes, box surélevés) n'avaient fait l'objet d'aucune expérimentation préalable.

3 - Un appel à concurrence non systématique

Contrairement à l'engagement pris d'organiser des appels d'offres pour tous les prestataires extérieurs, aucune procédure formalisée n'a été adoptée pour la réalisation des projets immobiliers, en termes de publicité des opérations à lancer, de définition et d'objectivation des critères de choix des maîtres d'œuvre ou des entreprises de construction, de composition de la commission chargée de présenter au conseil d'administration les résultats d'un appel à concurrence.

Les pratiques suivies manquent de transparence et relèvent fréquemment d'un simple gré-à-gré et, au mieux, davantage de la simple consultation préalable que de l'appel large à concurrence, ce qui, compte tenu de l'ampleur de certaines opérations, ne garantit pas à la SPA d'obtenir les meilleures conditions de réalisation.

C - Des coûts et des délais mal maîtrisés

1 - Des réalisations peu nombreuses et onéreuses

Les opérations menées sont peu nombreuses. Au total, la SPA a lancé la construction ou la rénovation lourde de neuf structures en cinq ans, dont seulement quatre sont achevées. Même si, parallèlement, des remises à niveau de moindre ampleur ont été engagées, l'effort n'est pas à la hauteur des besoins d'amélioration et de modernisation des sites. Sur un plan strictement financier, cet effort d'investissement, si limité soit-il dans ses résultats, pèse toutefois de façon non négligeable sur le budget de la SPA.

Conséquence d'une politique mal maîtrisée dans ses priorités et ses procédures, les dédits ont atteint en 2007 40 % du budget consacré aux honoraires d'architectes et représentaient le tiers du coût d'un refuge.

2 - La construction d'un nouveau refuge à La Valmasque

Le projet de reconstruction -datant d'une vingtaine d'années- du refuge de Mougins, installé au cœur de l'agglomération, sur un nouveau site a été relancé à la fin de 2005 et au début de 2006, puis une nouvelle fois en novembre-décembre 2006, dans des conditions chaque fois très contestables.

Après l'organisation en décembre 2005 d'une consultation d'architectes et d'entreprises des Alpes-Maritimes, aucune offre n'avait été retenue en raison du montant jugé trop élevé des propositions. En janvier 2006, le projet a été alors confié en urgence, de gré-à-gré, à un nouveau prestataire et à un nouvel architecte, sans aucune étude approfondie du projet présenté, ni sur le plan financier ni sur le plan architectural.

Après intervention d'un renouvellement statutaire, la nouvelle présidence élue a mis fin brutalement au marché ainsi conclu et a passé en décembre 2006, sans consultation du conseil d'administration pourtant juridiquement nécessaire, un nouveau contrat avec une des sociétés écartées lors de la consultation initiale. Celle-ci avait accepté de revoir son offre et de la faire passer de 5,6 à 2,7 M€

Cette opération, lancée dans des conditions peu rigoureuses, a rapidement connu des difficultés. Au 19 juin 2008, 2,50 M€ soit la quasi-totalité du prix convenu, avaient déjà été réglés par la SPA, alors que seulement 50 % du refuge était construit. Le chantier a été alors presque complètement interrompu. La société constructrice, au capital de seulement 8 000 € a été placée depuis lors en règlement judiciaire.

La SPA, au-delà de sa totale incertitude sur les conditions d'achèvement de la construction, qui risque de la conduire à de nouveaux et importants débours, a été confrontée à une mise en demeure sous astreinte par la ville de Mougins pour libérer le site du refuge actuel où est programmée la construction de logements sociaux.

Elle est par ailleurs assignée devant le tribunal de commerce pour non paiement de créance par une banque qui a escompté une facture pour travaux complémentaires de l'entreprise concernée que l'association s'est refusée à acquitter, bien qu'elle ait été revêtue d'un bon à payer par le directeur général. La présidence de la SPA, suivie en cela par le conseil d'administration, considérait en effet que, le prix convenu pour l'opération étant ferme et définitif, il n'y avait pas lieu pour la SPA de payer des travaux supplémentaires. Elle avait fait part de son opposition formelle à toute mise en paiement au directeur général. Pour n'avoir pas respecté ses instructions (en apposant un bon à payer), elle a révoqué celui-ci en mettant fin à son contrat de prestation de service.

La SPA a par ailleurs également confié en juillet 2008 à la même entreprise des Alpes-Maritimes, malgré son éloignement, la construction d'un nouveau refuge dans le Val d'Oise. Elle lui a versé, dès signature, et bien qu'elle n'ait pas encore disposé du terrain d'assiette, une avance de 850 000 € qu'elle risque d'avoir la plus grande difficulté à recouvrer.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SOCIÉTÉ PROTECTRICE
DES ANIMAUX (SPA)**

La Cour des Comptes a effectué un contrôle de la Société Protectrice des Animaux (SPA) sur le compte d'emploi des fonds recueillis auprès du public pour les années 2003 à 2007.

Un précédent rapport établi en 2002 visait les exercices de 1993 à 1998 étendu à 1999.

Au total, le nombre d'années contrôlées par la Cour des Comptes couvre 13 exercices. Entre ces deux contrôles, la SPA a vu doubler le nombre de ses adhérents puisqu'ils sont passés de 37 650 en 2003 à 78 226 en 2007. Le nombre des donateurs a également augmenté de façon significative (22%) sur la même période, preuve que la SPA a su conserver la confiance que lui ont toujours manifestée les défenseurs de la cause animale.

Le contrôle qui a débuté en mai 2008 et s'est terminé en octobre 2008 a porté sur différents aspects du fonctionnement de la SPA et notamment sur le compte d'emploi des ressources, la gestion des donations et legs, ainsi que sur les modalités de mise en œuvre et de suivi des chantiers de construction.

Sur la période objet du contrôle deux présidents ont exercé leurs mandats.

Virginie Pocq Saint-Jean leur a succédé le 13 novembre 2008 en tant que quarantième Présidente de la SPA.

Préalablement aux réponses que la SPA souhaite apporter à la Cour des Comptes et aux personnes qui lui font confiance, elle désire rappeler l'importance de sa mission et de ses diverses actions.

A - La SPA : une association reconnue d'utilité publique engagée depuis 1845 pour la protection des animaux

La SPA est une association reconnue d'utilité publique qui a pour but conformément à l'article 1 de ses statuts « *d'améliorer, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, le sort des animaux, d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires qui les protègent et de leur accorder assistance, de participer en ce sens à l'éducation populaire* ».

La SPA dispose d'un réseau de 58 refuges/fourrières répartis sur le territoire National ainsi que de 12 dispensaires.

Elle assure incontestablement un service public avec déontologie, notamment en gérant, en plus de ses refuges uniquement financé grâce à la générosité du public, quelques fourrières qui, relèvent en principe, conformément à la loi de la responsabilité des communes.

L'activité de fourrière de la SPA repose sur l'existence de conventions passées avec 1 500 communes qui permet la prise en charge des animaux perdus ou abandonnés sur la voie publique. Passé le délai légal de garde de huit jours ouvrés, si les animaux n'ont pas été réclamés ou si leurs propriétaires ne se sont pas manifestés, la SPA prend en charge les animaux en vue de leur placement lorsque cela est possible.

Grâce à ses dispensaires, la SPA apporte par ailleurs des soins aux animaux de personnes défavorisées. Chaque année, plus de 70 000 animaux bénéficient ainsi de soins vétérinaires auxquels ils n'auraient pas accès sans la générosité des donateurs de la SPA.

En élargissant sa mission au service de la cause animale, la SPA remplit également un rôle social, notamment en apportant son soutien aux personnes ne pouvant assumer seules la charge de leurs animaux.

Elle souhaite rappeler les grands combats qu'elle mène de front en complément de son activité de refuge dédiée aux animaux abandonnés :

- Contribuer très largement à l'éducation du public,
- Lutter contre le trafic et la vente d'animaux domestiques
- Lutter contre l'utilisation de la fourrure,
- Lutter contre la corrida,
- Lutter contre la vivisection en encourageant les méthodes substitutives et alternatives,
- Dénoncer les conditions d'élevage intensif et industriel des animaux, leur transport, leurs conditions d'abattage, pour la consommation humaine,
- Dénoncer les conditions de vie et de dressage des animaux de cirques et tout particulièrement la faune sauvage captive dont on estime à plus de 1500 le nombre d'animaux « itinérants » et pour lesquelles il n'existe aucune structure d'accueil,
- Intervenir à chaque fois qu'un animal est exposé à des mauvais traitements...

B - Des moyens humains et financiers fortement mobilisés au service de la cause animale

Avec l'engagement de ses 2 000 bénévoles dont 1 100 délégués enquêteurs, de ses 600 salariés qui garantissent son fonctionnement quotidien, la SPA remplit pleinement ses missions pour la cause animale.

L'ampleur de sa mission peut être appréhendée au regard de quelques données significatives.

En 2008, la SPA a accueilli dans ses structures 43 630 animaux.

Le poste nourriture représente à lui seul plus de 1,3 M€ par an.

Chaque année, par le biais de son service juridique la SPA dépose près de 200 plaintes pour mauvais traitements et actes de cruauté.

La SPA apporte aussi son soutien à des particuliers et associations en difficulté. Ainsi, le pôle protection a attribué 451 387 euros d'aides diverses au cours de l'année 2008.

Le budget des frais vétérinaires de la SPA s'est élevé en 2008 à près de 8 millions d'Euros. Ce montant est lié à une politique systématique de stérilisation appliquée aux chiens et aux chats (mâles et femelles compris). Tous les animaux remis à l'adoption, sont donc grâce à cette politique, dans l'incapacité de se reproduire. De plus ils sont tous également identifiés, vaccinés, vermifugés et leurs placements contrôlés après adoption.

Ces mesures sont propres à la SPA et appliquées dans ses 58 refuges.

Par ailleurs, le budget de stérilisation consacré par la SPA uniquement aux chats libres s'est élevé à 440 000 euros en 2008 et a permis de stériliser et de relâcher plus de 7 000 chats.

Ces moyens appliqués rigoureusement par la SPA contribuent largement à assurer la salubrité mais aussi la sécurité publique. Ils évitent par la même occasion à la collectivité, à savoir le contribuable, de supporter le coût de la capture, de la garde durant huit jours et de l'euthanasie pure et simple de ces animaux à l'issue du délai de fourrière.

La SPA est dotée d'une cellule anti-traffics, unique en Europe pour dénoncer les abus sur le commerce des animaux de compagnie.

D'autre part, la SPA est régulièrement sollicitée pour la prise en charge des chiens dits catégorisés, quand les autorités et les vétérinaires eux mêmes se refusent à les traiter.

La SPA tenait à rappeler à ses adhérents et donateurs directement concernés ces points essentiels afin qu'ils puissent appréhender au mieux les observations parfois sévères de la Cour des Comptes.

Réponses de la SPA au rapport 2009 de la Cour des Comptes

Concernant la construction du Compte d'Emploi des Ressources

Chaque année, les comptes détaillés et exhaustifs de la SPA sont publiés dans son rapport annuel et mis à la disposition des donateurs sur simple demande.

Ces comptes répondent aux normes édictées par le Comité de réglementation comptable et sont contrôlés par un Commissaire aux comptes.

Avant même la publication du précédent rapport de la Cour des Comptes, la SPA a procédé à une mise aux normes de sa comptabilité.

Un logiciel comptable performant, (SAGE 500), permettant de retracer l'ensemble des mouvements financiers a été mis en application dès l'année 2000.

Le Plan Comptable des Associations et Fondations obligatoire a été adopté à compter de l'an 2000.

La SPA a également mis en place une comptabilité analytique permettant un suivi précis des charges et produits de ses 58 refuges et de ses 12 dispensaires.

Elle a de plus procédé à la centralisation des opérations des sites et des comptes bancaires pour garantir l'exhaustivité des informations financières.

La présentation retenue pour l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources est constante depuis 2001. La SPA a maintenu les mêmes règles d'affectations depuis cette date. La méthode mise en place permet de remonter jusqu'au détail et au justificatif de chaque montant imputé à une rubrique du CER, (Compte d'Emploi des Ressources).

La SPA a choisi, comme beaucoup d'autres organismes faisant appel à la générosité du public, de présenter son CER en intégrant la totalité de ses ressources et de ses emplois puisque l'ensemble de ses ressources concourt à l'ensemble de ses actions.

Elle a montré par cette démarche une réelle volonté de communiquer une information claire et complète et d'agir en totale transparence vis-à-vis de ses adhérents et donateurs

La construction du CER de la SPA a justement été élaborée dans un souci de traçabilité, de permanence des méthodes, de fiabilité et de transparence.

La SPA s'engage à respecter les nouvelles prescriptions de décembre 2008 établies par le Comité de la Règlementation Comptable pour la construction du CER 2009 et à élaborer un guide des procédures validé par son Conseil d'Administration.

Concernant la collecte et les coûts y afférents

La SPA souhaite rappeler que ses ressources proviennent principalement de la générosité publique. La part des subventions de fonctionnement perçues représente à peine 1 à 2 % du budget annuel.

La Cour souligne que la SPA a fortement développé ses campagnes d'adhésion et de collecte de fonds, ce qui lui a permis de doubler le nombre de ses adhérents en cinq ans et d'augmenter celui de ses donateurs de 22% sur la même période.

La Cour souligne par ailleurs que les frais engagés par la SPA sont particulièrement élevés.

La SPA souhaite rappeler que lors d'un appel aux dons, la SPA reçoit en retour, non seulement des dons, mais également des cotisations. Il est donc normal pour calculer le ratio de coût d'appel à la générosité du public d'inclure dans les ressources les cotisations issues des mailings, ce qui n'a pas été pris en compte par la Cour.

Ainsi pour 2007, le montant total des cotisations issues des mailings de 1 232 958,99 euros doit être intégré dans le montant total des sommes collectées, ce qui diminue le coût de la collecte de 10 %.

La SPA insiste par ailleurs sur le fait que les appels à la générosité du public effectués au cours de l'année 2007 avaient également pour but de contacter de nouveaux donateurs et de les fidéliser, induisant ainsi des dépenses exceptionnelles.

Les comptes 2008 montrent que la SPA a ainsi réussi à augmenter les ressources issues de la collecte de plus de 2 millions d'euros au cours de l'année.

La SPA souligne que les appels à la générosité ne se limitent pas à obtenir des ressources, mais participent largement à diffuser des messages de sensibilisation et d'information du public sur la cause animale conformément à ses statuts. Ils permettent également d'informer ses adhérents et donateurs des actions de l'association.

Concernant les réserves de la SPA

La Cour constate que le montant des placements représente trois années de ressources issues de la générosité publique.

La SPA a souhaité, dans un souci de prudence, préserver des fonds propres pour couvrir son budget de fonctionnement, mais également d'investissement en vue de réaliser les constructions et rénovations des sites en cours (16 millions d'euros pour 2009 et 11,3 millions d'euros pour 2010). Elle rappelle que des investissements d'une telle importance nécessitent de longues périodes d'élaboration et de mise en œuvre et en conséquence un étalement indispensable des charges financières induites.

Comme toutes les grandes associations, la SPA doit équilibrer au mieux les contraintes de gestion et rester très prudente sur l'engagement des sommes collectées.

La SPA est soucieuse d'avoir en réserve au minimum le budget d'une année d'intervention afin d'assurer la continuité de sa mission et de ses actions en faveur de la cause animale.

En effet, il faut rappeler qu'en cas de baisse de ses ressources, la SPA serait obligée de fermer certains refuges ce qui entraînerait la mort des animaux des refuges concernés.

La SPA souligne enfin que les placements disponibles sont amenés à fortement diminuer en 2009 et 2010 suite au financement de plus de 25 millions d'euros d'investissement. La SPA aura alors en trésorerie moins d'un an de budget de fonctionnement, ce qui lui semble un minimum notamment dans un contexte de crise qui pourrait générer des baisses de ressources.

Concernant la gestion des legs

La SPA avait mis en place dès 2002 des mesures visant à sécuriser les ventes immobilières. Depuis cette date chaque opération est subordonnée à un accord écrit de la direction générale.

En octobre 2008, la SPA soucieuse de parvenir à une gestion encore plus rigoureuse des legs, a réorganisé son service donations et legs en recrutant une nouvelle responsable de service et en renforçant la formation de l'équipe dédiée. Elle avait anticipé les remarques de la Cour des Comptes en renforçant ses procédures destinées à améliorer et à optimiser la gestion des libéralités.

Depuis le mois de février 2009, la responsable de service donations et legs transmet chaque mois au Conseil d'Administration et à la Direction générale, des tableaux de bord faisant état de l'activité du service (ventes immobilières, nombre de dossiers entrants, nombre de dossiers présentés au conseil d'administration, etc.).

Pour satisfaire au mieux aux attentes de la Cour et parvenir à optimiser le fonctionnement du service Donations et Legs, la nouvelle direction de la SPA prévoit d'intégrer dans ses équipes un spécialiste des questions immobilières qui sera chargé de la gestion et de la réalisation des biens immobiliers issus des legs et donations.

De plus le contrôle de gestion assurera la vérification et l'application de l'ensemble des opérations liées aux legs.

Un premier code de pratiques déontologiques a été mis en place en octobre 2006 ; il sera révisé et amélioré afin de rendre plus visible la volonté de la SPA de répondre aux questions que peuvent se poser les testateurs et de les assurer d'une gestion éthique des legs.

Aujourd'hui la SPA peut légitimement et sincèrement affirmer son engagement pour aller vers plus de transparence, plus de sécurité, plus de contrôle et plus d'éthique.

Concernant la politique d'investissements et de leurs estimations financières

Dès le mois d'octobre 2008, la SPA a travaillé avec ses commissaires aux comptes à la rédaction d'une procédure d'engagement et de suivi des investissements. Celle-ci a été validée lors du Conseil d'administration du 26 mars 2009 et est effective depuis cette date. Cette procédure concerne toutes les dépenses de construction, d'agrandissement et de réhabilitation des refuges et dispensaires.

Elle vise à améliorer la préparation des dossiers à soumettre au Conseil d'Administration et renforce les modalités de suivi des projets en mettant à disposition des instances dirigeantes les informations sur l'état d'avancement des chantiers en cours et les éventuelles difficultés rencontrées.

L'élaboration d'un plan stratégique d'investissements à long terme s'avère nécessaire afin de donner à la SPA une meilleure visibilité des chantiers à mettre en œuvre. Ce plan nécessite que les besoins d'investissements de la SPA soient clairement hiérarchisés en fonction de leurs priorités. Pour ce faire, il a été décidé lors du Conseil d'Administration du mois de juin 2009 de geler tout nouveau projet pendant un an pour permettre d'une part, de réaliser un inventaire des structures et de leurs besoins et d'autre part, d'achever les chantiers importants en cours.

La SPA souligne que les plans d'investissements précédents (plan d'investissements triennal adopté par l'assemblée générale en 2001 et transformé en plan pluriannuel) ont été suivis et réalisés en partie avec la construction et la rénovation de plusieurs refuges et dispensaires. Le montant consacré à ces travaux depuis le rapport de 2002 s'élève à plus de 17 millions d'euros.

La SPA souhaite rappeler d'autre part que la finalisation d'un projet s'avère très longue, notamment compte tenu des délais relatifs à l'obtention des permis de construire, des autorisations administratives et de certains aléas susceptibles de freiner la réalisation des chantiers de construction.

Ainsi, la réalisation de travaux importants donne parfois lieu à des réactualisations budgétaires à la hausse.

Concernant plus précisément les investissements liés aux chantiers de la Valmasque et de Bruyères sur Oise, la SPA ayant pris conscience des difficultés rencontrées, a saisi la justice afin de défendre au mieux ses intérêts et de voir sanctionner et réparer les agissements dont elle estime avoir été victime.

Concernant les refuges

La Cour a relevé l'implantation des 58 refuges de la SPA signifiant leur faible nombre au regard de 350 existants sur le territoire Français. Or, la SPA revendique un niveau d'exigence unique au bénéfice des animaux et un taux de placements et de roulements très important.

Concernant l'état de ses refuges, la SPA a engagé depuis le rapport de 2002 des travaux de rénovation qui se poursuivront selon les priorités définies par le Conseil d'Administration sur la base de l'inventaire en cours de réalisation, mais également au regard des urgences qui pourraient survenir.

A ce jour, 13 sites (refuges et dispensaires) ont été réhabilités et 14 autres sites sont en cours de réhabilitation.

La SPA souligne que certaines conditions d'accueil des animaux vont au-delà des préconisations des pouvoirs publics (par exemple, surface accordée à chaque chien) dans le seul souci du bien être et de la santé des animaux.

La SPA souhaite par ailleurs se tourner vers une démarche éthique pour l'environnement et aimerait développer des refuges « durables » HQE, Haute Qualité Environnementale.

Concernant le fonctionnement de l'association et ses documents statutaires.

La SPA est consciente que ses statuts et son règlement intérieur ne lui permettent pas de fonctionner dans les meilleures conditions. Elle a engagé en ce sens une réforme statutaire. En 2007, un premier travail de révision statutaire a été entrepris et a donné notamment lieu à l'élaboration d'un tableau comparatif visant à mettre en perspective les statuts en vigueur et les projets de modifications.

Ces premières réflexions n'ont pas été suffisamment satisfaisantes pour le Ministère de l'Intérieur.

Considéré comme une priorité, ce chantier de réforme statutaire se poursuit actuellement. En mai 2009, un cabinet spécialisé a été missionné pour accompagner la SPA dans la refonte totale de ses statuts et de son règlement Intérieur. Une proposition est en phase d'aboutissement et devrait être transmise très prochainement au Ministère de l'Intérieur pour avis et validation.

Par ailleurs, un nouveau directeur Général a été recruté en mai 2009 par le biais d'un cabinet de recrutement spécialisé. Il a d'ores et déjà travaillé au renforcement des procédures internes destinées à sécuriser et fluidifier le fonctionnement de la SPA.

En conclusion :

La SPA s'est engagée dans un processus de réformes important qui devrait lui permettre d'optimiser les moyens dont elle dispose pour accomplir sa mission dans l'intérêt de la protection animale.

Elle œuvre chaque jour en ce sens et soustrait à la mort des milliers d'animaux qui sans elle, sont condamnés. Elle agit et continuera à agir au quotidien pour lutter contre les mauvais traitements infligés aux animaux pour que ces actes ne restent pas impunis.

La SPA revendique auprès de ses adhérents et donateurs mais également à tous les sympathisants de la cause animale son indispensable « utilité » reconnue depuis la date de sa création en 1845.

La SPA a traversé des décennies et elle vivra tant que la souffrance animale subsistera.

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

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