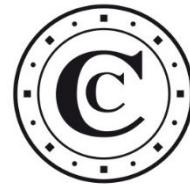


Cour des comptes



LA SOCIÉTÉ PROTECTRICE DES ANIMAUX

Exercices 2011 à 2015

Organisme bénéficiant de dons

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
SYNTHÈSE	9
DÉCLARATION DE CONFORMITÉ	13
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I LA SPA, UNE ASSOCIATION SORTIE EN 2013 DE PLUS DE TROIS ANNÉES D'ADMINISTRATION PROVISOIRE	19
I - LES MISSIONS.....	19
A - La SPA, une association à l'origine des sociétés de protection des animaux en France	19
B - Une extension des missions statutaires en 2012.....	20
C - Un nombre croissant de membres	22
II - UNE SITUATION STATUTAIRE ET UNE GOUVERNANCE QUI NE SONT PAS STABILISÉES.....	22
A - Une longue période d'administration provisoire débouchant sur l'élection d'une nouvelle équipe dirigeante.....	22
B - Une situation statutaire qui n'est toujours pas stabilisée	26
C - Une gestion fragilisée par une forte instabilité des ressources humaines.....	29
III - LES CONTRÔLES	31
A - Les contrôles externes	31
B - Un contrôle interne balbutiant.....	34
IV - LA SITUATION FINANCIÈRE.....	39
A - Le pilotage budgétaire et l'organisation comptable	39
B - Les résultats et les fonds propres.....	41
CHAPITRE II LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC.....	47
I - LA DÉCLARATION PRÉALABLE D'APPELS À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE	47
II - LES OBJECTIFS DE L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC.....	48
III - LE COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES	48
A - Une présentation du compte d'emploi des ressources (CER) qui respecte la réglementation	48
B - Des règles d'élaboration du CER conformes à la réglementation.....	48
C - Les marges de progression	49
IV - UNE COMMUNICATION FINANCIÈRE AUPRÈS DES DONATEURS PERFECTIBLE	55
A - Affiner la présentation des ratios dans les appels à dons	55
B - Compléter la diffusion du CER auprès des donateurs	56
CHAPITRE III LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRÈS DU PUBLIC	59
I - LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC, EN AUGMENTATION, REPRÉSENTENT LES TROIS QUARTS DES RESSOURCES ANNUELLES DE LA SPA	59
II - DES DONS EN AUGMENTATION RÉGULIÈRE, POUR UN COÛT CROISSANT.....	60
A - Une stratégie de collecte multicanal	60

B - L'encaissement des dons, l'émission des reçus fiscaux et la tenue du fichier des donateurs : une procédure largement externalisée.....	61
C - Un suivi contractuel perfectible	61
D - Une dégradation de la rentabilité de la collecte	62
III - LES LEGS ET AUTRES LIBÉRALITÉS : UNE RESSOURCE EN PROGRESSION, UNE GESTION EN AMÉLIORATION	63
A - Des montants en progression	64
B - Une gestion en amélioration.....	66
C - Des frais de traitement modérés et des ratios satisfaisants.....	71
CHAPITRE IV LES DÉPENSES DE MISSIONS SOCIALES, LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT ET LA CONSTITUTION D'UNE RÉSERVE POUR INVESTISSEMENT	73
I - LES MISSIONS SOCIALES.....	73
A - Les dispositifs de mesure des résultats mis en place par la SPA	75
B - La première mission sociale (recueillir et soigner les animaux perdus et abandonnés pour les faire adopter) connaît une nouvelle dynamique depuis juin 2013	76
C - Les dépenses de la deuxième mission sociale (lutte contre la maltraitance animale, les trafics et le commerce des animaux) ont progressé de 45 % depuis 2011	79
D - Une troisième mission sociale est apparue en 2014 : la sensibilisation de l'opinion publique	80
II - LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT	81
III - LA MISE EN RÉSERVE DES RESSOURCES COLLECTÉES ET NON UTILISÉES	83
A - Depuis 2009, le retard dans la rénovation des refuges et des dispensaires, critiqué par la Cour, a perduré	83
B - Si une réserve pour investissement de 41 M€ a été constituée en juin 2014, un nouveau plan d'investissement n'a été adopté formellement qu'en mars 2016 et n'apparaît pas stabilisé	85
C - Une gestion financière prudente des réserves	89
ANNEXES	93
RÉPONSES DE L'ORGANISME ET DES PERSONNES CONCERNÉS	101

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal

En application des dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal :

- pour les ressources collectées auprès du public, elle en contrôle le compte d'emploi afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (article L. 111-8, 1^{er} alinéa) ;
- pour les dons qui ouvrent droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées par ces dons aux objectifs de l'organisme bénéficiaire (article L. 111-8, 3^{ème} alinéa).

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 (articles R. 144-1 à R. 144-3). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-4). Les observations définitives de la Cour sont publiées et la réponse du représentant légal de l'organisme y est annexée (article R. 143-6). Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit (article L. 143-2).

Lorsque la Cour atteste de la non-conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique 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. 111-8, 4^{ème} alinéa), accompagnée d'une synthèse du rapport (article D. 144-5). 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 pris après application d'une procédure contradictoire et 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.

En cas de suspension, à l'expiration d'un délai d'un an suivant la notification de l'arrêté ministériel, l'organisme concerné peut saisir le ministre chargé du budget d'une demande tendant au rétablissement du bénéfice des avantages fiscaux pour les dons, legs et versements susceptibles d'être effectués à son profit. Le ministre peut abroger l'arrêté après avis de la Cour des comptes.

**

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Avertissement

En application de l'article L. 111-8 (1^{er} alinéa) du code des juridictions financières, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'association la Société Protectrice des Animaux (SPA) sur les exercices 2011 à 2015, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Le contrôle s'est déroulé au siège de l'association et des missions ont été effectuées dans quatre sites.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 13 octobre 2016 à la présidente de l'association, au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, au directeur général de l'alimentation du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, au directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire et de la vie associative au ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, ainsi qu'à la cheffe du service du contrôle général économique et financier du ministère de l'économie et des finances.

Le présent rapport a été délibéré le 14 décembre 2016 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de MM. Antoine, Sépulchre, Suard, Cahuzac, Mme Périgord, conseillers maîtres, le rapporteur étant Mme Gasançon-Bousselain, rapporteure, avec le concours de Mme Gervais, vérificatrice, M. de Nicolay, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné le 17 janvier 2017 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé et Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis à la présidente de l'association par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-6 du code des juridictions financières, ainsi qu'à l'administrateur judiciaire de l'association (2009-2013), et, sous forme d'extraits, au trésorier de l'association.

Ils ont transmis des réponses jointes en annexe.

Synthèse

La Société Protectrice des Animaux (SPA) est l'une des plus anciennes associations se consacrant à la cause animale. Fondée en 1845, elle a été reconnue d'utilité publique en 1860. Elle bénéficie de la générosité du public, par des dons et surtout des legs, qui représentent chaque année plus de la moitié de ses ressources. Son budget annuel est d'environ 50 M€.

La SPA a déjà fait l'objet de deux contrôles de la Cour des comptes, sur le fondement de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Il en est résulté deux rapports, publiés en 2002 et en 2009¹, tous les deux très critiques à l'égard du fonctionnement de l'association et de l'usage qu'elle faisait des ressources provenant de ses bienfaiteurs. À l'issue de son second contrôle, la Cour a adressé le 24 avril 2009 un référé aux ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de l'agriculture et de la pêche, de la santé et des sports. En réponse, le ministre de l'intérieur a informé la Cour qu'il entendait saisir l'autorité judiciaire afin de désigner un administrateur judiciaire. L'association est restée sous administration provisoire pendant plus de trois ans (novembre 2009 - juin 2013). Elle en est sortie à la fin du mois de juin 2013, lorsqu'a été élue une nouvelle équipe dirigeante.

C'est dans ce contexte que s'est situé le troisième contrôle de la Cour sur le compte d'emploi des ressources collectées par la SPA sur la période 2011-2015.

Des améliorations ont été constatées dans la gestion et l'activité de l'association

La situation s'est améliorée en ce qui concerne le respect des obligations relatives aux appels à la générosité du public et la gestion des ressources qui en sont issues : le compte d'emploi des ressources respecte aujourd'hui les prescriptions réglementaires ; la gestion des legs et autres libéralités, qui constituait l'une des critiques majeures du précédent contrôle, s'est significativement améliorée, ce qui est d'autant plus satisfaisant que les legs continuent à progresser (+ 24 % sur la période).

Des interrogations persistent toutefois sur la stratégie poursuivie par l'association en matière de dons, dont la collecte augmente (+ 41 % en cinq ans), mais pour un coût croissant (+ 80 %).

Au total, la situation financière de la SPA reste très confortable. Sur la période, chaque exercice a été bénéficiaire. La trésorerie, qui s'élevait à 66 M€, correspondait à la fin de 2015 à près d'une année et demi de fonctionnement courant.

En outre, l'exercice des missions sociales est également marqué par deux évolutions positives. D'une part, le recueil et les soins aux animaux ont connu une impulsion nouvelle : entre 2011 et 2015, le nombre d'animaux pris en charge s'est accru de 31 % et le nombre d'adoptions a augmenté de 35 %. D'autre part, la lutte contre la maltraitance animale, les trafics

¹ Cour des comptes, *Rapport générosité publique : observation de la cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1999 des ressources collectées auprès du public par la Société protectrice des animaux (SPA)*, décembre 2002, 160 p., et Cour des comptes, *Rapport générosité publique : La société protectrice des animaux*, septembre 2009, 46 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

et le commerce des animaux est redevenue prioritaire sous l'égide de la nouvelle équipe dirigeante.

La période d'administration provisoire a été longue et de ce fait coûteuse pour l'association

En raison de sa durée, la période d'administration provisoire a engendré un coût excessif au regard des résultats obtenus. Ce constat s'applique en particulier au processus d'élaboration et d'adoption des nouveaux statuts. Cette tâche était pourtant l'une des missions principales confiées à l'administrateur judiciaire désigné, spécialisé en la matière, et devait constituer l'une de ses priorités afin que l'association retrouve dans les délais les plus brefs un fonctionnement normal conforme à sa vocation.

En outre, à l'issue de cette période, les statuts adoptés et approuvés ont été rapidement contestés. L'association se trouve encore à ce jour dans une situation instable, tout en étant toujours dépourvue de règlement intérieur approuvé.

La responsabilité de la confusion de la situation statutaire de la SPA revient en premier lieu à l'administrateur provisoire, mais elle est également partagée, à des degrés différents, par la nouvelle équipe dirigeante et le ministère de l'intérieur.

Des difficultés subsistent en matière de gestion, faute d'avoir mis en œuvre toutes les recommandations du dernier contrôle de la Cour

La mise en place d'un contrôle interne, pourtant réclamé par la Cour dans ses deux précédents rapports, est à peine engagée à ce jour. De ce point de vue également, l'action de l'administrateur provisoire n'a pas été probante et cette situation insatisfaisante a persisté avec la nouvelle équipe dirigeante.

Des défaillances ont par ailleurs été constatées quant à l'application des procédures de contrôle : remboursements injustifiés de frais de mission, lacunes dans les mécanismes de prévention des conflits d'intérêt, contractualisation très insuffisante des relations avec les fournisseurs et prestataires.

La gestion de l'association se trouve également affaiblie par une très forte rotation du personnel (plus de 50 % au cours de la période contrôlée), qui a introduit des discontinuités dans la gestion.

Enfin, la rénovation des refuges et des dispensaires, condition nécessaire d'un accueil décent des animaux, enregistre un retard chronique, tant dans son élaboration que dans sa mise en œuvre. La Cour, dans son rapport de 2009, en faisait pourtant un point majeur de sa critique, en soulignant l'urgence d'adopter et de mettre en œuvre un plan de rénovation ou de reconstruction des refuges, dans un état souvent très dégradé, parfois à la limite de l'insalubrité. Tant pendant l'administration provisoire que depuis l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante, les atermoiements ont perduré dans ce domaine. Un audit a certes été effectué par un architecte dès 2010, mais les préconisations qui en étaient issues n'ont pas été suivies d'effet. Une réserve pour investissement, d'un montant de 41 M€, a été constituée en juin 2014, mais il a fallu attendre mars 2016 pour qu'un plan d'investissement soit enfin adopté.

La situation apparaît d'autant plus insatisfaisante à ce jour que, outre le fait que les travaux effectués dans les refuges et dispensaires, sur les cinq exercices contrôlés, ont été très limités, la présidente de l'association a fait état lors de la contradiction de l'apparition de nouveaux besoins qui pourraient amener à revoir le plan d'investissement dans son ensemble. En dehors des quelques réalisations effectuées, la rénovation des refuges et des dispensaires est

donc à nouveau frappée d'incertitude : la Cour constate que la rénovation des lieux d'accueil des animaux n'a pas encore constitué un impératif à la hauteur de l'urgence qui s'y attache, afin qu'ils soient accueillis dans les conditions de salubrité que sont en droit d'attendre les donateurs de la SPA.

En conclusion, le bilan de la période 2011-2015 apparaît mitigé. Si des améliorations appréciables ont été constatées, en particulier en matière de gestion des legs, de nombreuses insuffisances subsistent, l'association n'ayant pas mis en œuvre certaines des plus importantes recommandations du précédent contrôle de la Cour. Le contrôle interne nécessaire pour sécuriser la gestion souffre de carences persistantes. La rénovation des refuges et dispensaires connaît un retard dommageable. En outre, toutes les diligences n'ont pas été engagées par les responsables successifs pour élaborer au plus vite de nouveaux statuts, alors que ce chantier nécessitait d'être traité dans des délais resserrés.

Déclaration de conformité

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées, et dans la limite des prérogatives que lui confère l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés auprès du public par la Société Protectrice des Animaux est globalement conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique effectué par la Société Protectrice des Animaux au cours des exercices 2011 à 2015, sous les deux réserves suivantes :

- La première réserve porte sur la défaillance du contrôle interne : à l'exception de l'amélioration de la gestion des legs et des procédures associées, la Cour n'a constaté aucun progrès, dans ce domaine, par rapport aux constats effectués lors de son précédent contrôle.
- La seconde réserve porte sur l'insuffisance et le retard de la rénovation des sites, alors même que la Cour critiquait déjà cette situation en 2002 et que les réserves financières théorisées se sont accumulées, les fonds propres atteignant 68 M€ à la fin de 2015 : il appartient aux responsables de l'association de mettre en œuvre dans les délais les plus brefs le programme d'investissement, en s'appuyant sur une définition précise des moyens opérationnels nécessaires.

Recommandations

Sept recommandations sont formulées à l'attention de la Société Protectrice des Animaux :

1. mettre en place une procédure de remboursement des frais de mission avec des montants plafonnés, sous la condition de la production de justificatifs ;
2. renforcer le dispositif de prévention des conflits d'intérêt ;
3. mettre en place un plan d'action pour le contrôle interne en s'appuyant sur la cartographie des risques récemment adoptée ;
4. inscrire en fonds dédiés les produits financiers issus de legs et donations affectés et non utilisés ;
5. formaliser, par la conclusion de contrats, les relations avec les fournisseurs et prestataires pour les montants supérieurs à un niveau à définir par le conseil d'administration ;
6. renégocier périodiquement, dans le respect de procédures de mise en concurrence transparentes, les contrats avec les fournisseurs et les prestataires ;
7. arrêter définitivement et à brève échéance un programme d'investissement assorti d'un échéancier détaillé de réalisation des opérations de rénovation et de construction, et se donner les moyens de le mettre en œuvre.

Introduction

La Société Protectrice des Animaux (SPA), fondée en 1845, a été reconnue comme un établissement d'utilité publique par décret impérial du 22 décembre 1860. Constituée aujourd'hui sous un statut d'association de la loi de 1901, elle bénéficie de la générosité du public, sous la forme de dons et de legs qui représentent chaque année environ les trois quarts de ses ressources.

À ce titre, la Cour des comptes a déjà contrôlé deux fois l'emploi par la SPA des ressources ainsi collectées auprès du public. Les rapports publiés à cette occasion, en décembre 2002, puis septembre 2009², ont connu un fort retentissement, en raison, notamment, des dysfonctionnements particulièrement graves relevés par la Cour.

Le rapport de 2002 dressait des constats sévères : une gouvernance défaillante et une gestion approximative et peu professionnalisée, marquée notamment par un défaut de contrôle interne ; des comptes d'emploi des ressources ne respectant pas les prescriptions réglementaires ; un appel à la générosité publique coûteux et peu rigoureux, avec une gestion particulièrement déficiente des legs ; enfin, la vétusté de nombreux refuges, se traduisant par des conditions d'hébergement des animaux mauvaises, voire indignes.

Dans le rapport de 2009, la Cour a constaté l'absence d'amélioration significative, en dépit de l'engagement pris par l'association de remettre en ordre sa gestion, ce qui avait conduit le Premier président Philippe Séguin à déclarer : « Les constats de la Cour sont aujourd'hui très éloignés de ces déclarations optimistes. À l'issue de l'enquête, il est clair que la remise en ordre annoncée n'a pas eu lieu et que, si des améliorations ont été apportées, elles sont restées particulièrement limitées et très fragiles ».

En raison de la gravité des constats dressés (absence de stratégie et de contrôle, défaillances de gestion, gaspillages, risques d'irrégularités...), la Cour a adressé le 24 avril 2009 un référendum aux ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de l'agriculture et de la pêche, de la santé et des sports. Il mettait l'accent sur un fonctionnement associatif menacé de paralysie, en raison de statuts inadaptés, un pilotage administratif incertain, du fait de l'instabilité de la direction générale, un manque de rigueur de gestion, faute en particulier de contrôle interne, qui s'était traduit par de graves défaillances dans la gestion des legs, et enfin une politique d'investissement particulièrement inefficace au regard de l'urgence à engager la rénovation, voire la reconstruction, de refuges.

En réponse à la Cour, le ministre de l'intérieur l'a informée que « les difficultés rencontrées par la présidente de (l') association pour en assurer le fonctionnement (venait de l') amener à décider de demander au préfet de la Région Île-de-France de saisir le président du tribunal de grande instance de Paris aux fins de désignation d'un administrateur judiciaire ». Par une ordonnance du 19 novembre 2009 d'un vice-président du TGI de Paris, un

² Cour des comptes, *Rapport générosité publique : observation de la cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1999 des ressources collectées auprès du public par la Société protectrice des animaux (SPA)*, décembre 2002, 160 p., et Cour des comptes, *Rapport générosité publique : La société protectrice des animaux*, septembre 2009, 46 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

administrateur provisoire a été nommé à cette fonction pour une période initiale de six mois, renouvelable. Cette administration provisoire, renouvelée six fois, a duré au total plus de trois ans et demi, jusqu'à l'élection le 26 juin 2013 d'un nouveau conseil d'administration, pour un mandat de trois ans.

Le présent rapport porte sur les exercices 2011 à 2015. L'analyse prend en compte les circonstances particulières ayant caractérisé cette période, divisée en deux sous-périodes : celle au cours de laquelle la SPA est restée sous administration provisoire (janvier 2011 - juin 2013), et celle qui a vu l'association dirigée par la nouvelle équipe gouvernante élue en juin 2013, qui vient d'être renouvelée pour trois ans supplémentaires lors des élections de juin 2016.

Chapitre I

La SPA, une association sortie en 2013 de plus de trois années d'administration provisoire

I - Les missions

A - La SPA, une association à l'origine des sociétés de protection des animaux en France

La Société Protectrice des Animaux a été créée en 1845 par le docteur Etienne Pariset, médecin à l'hôpital de la Salpêtrière³. Elle a été reconnue comme « établissement d'utilité publique » par un décret du 26 février 1860.

Son premier combat a porté sur la protection des chevaux. Son action s'est par la suite développée et étendue à la protection d'autres espèces animales, plus particulièrement les chiens et les chats. Le sigle « S.P.A. » symbolise la dénomination et la devise de l'association : « sauver – protéger – aimer ».

Chiffres clés 2015

- 56 refuges et 1 Grand Refuge pour les équidés
- 5 Maisons SPA
- 12 dispensaires
- 46 950 animaux pris en charge
- 81 796 animaux soignés dans les dispensaires⁴
- 38 958 animaux adoptés, après un séjour moyen de 53 jours en refuge
- 629 salariés
- 3 000 bénévoles
- 151 566 donateurs
- 23 886 adhérents

Source : SPA - rapport d'activité 2015

³ Ému par le sort des chevaux de trait qui sillonnaient la capitale et qui étaient particulièrement maltraités, Etienne Pariset prit exemple sur la société de protection des animaux fondée à Londres en 1824. Il sera le premier président de la SPA pour deux petites années, son décès étant intervenu en 1847.

⁴ Chiffre communiqué lors du contrôle.

B - Une extension des missions statutaires en 2012

Durant la période 2011-2015, l'association a été dotée successivement de deux dispositifs statutaires. Les statuts adoptés le 26 février 1982 ont été appliqués jusqu'à l'entrée en vigueur de nouveaux statuts, votés par une assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2011 et approuvés par un arrêté du ministre de l'intérieur du 13 décembre 2012⁵. Ces nouveaux statuts sont applicables depuis, à l'exception de deux dispositions relatives aux modalités de vote par procuration et par correspondance, annulées par jugement du 21 avril 2015 du tribunal de grande instance de Paris⁶.

Aux termes de l'article 1^{er} de ces statuts, la SPA a « pour but d'améliorer, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, le sort de tous les animaux, de lutter contre leur trafic, de veiller à ce que soient respectées les dispositions législatives et réglementaires qui les protègent et de leur accorder assistance, et de participer en ce sens à la sensibilisation de l'opinion publique ».

Le projet associatif actuel intègre, par rapport aux statuts antérieurs, une nouvelle mission, la lutte contre le trafic des animaux⁷. La mission relative à « *l'éducation populaire* » est élargie à la « *sensibilisation de l'opinion publique* ».

Statutairement, les moyens d'action de la SPA se déclinent selon quatre axes⁸ :

- les dispensaires, refuges, fourrières et autres établissements qu'elle gère ;
- les campagnes qu'elle développe auprès du grand public par tous les moyens existants, écrit, audiovisuel, conférences et en particulier dans ses périodiques, tracts et affiches ;
- les récompenses qu'elle accorde et les aides qu'elle octroie, les compétitions ou concours qu'elle organise ;
- la protection et l'aide qu'elle apporte aux animaux domestiques ou sauvages, sous toutes les formes et en tous lieux.

Les nouveaux textes apportent en outre des précisions sur la nature juridique des délégations, précédemment appelées « filiales ». Dorénavant, pour la réalisation de ses missions, la SPA dispose d'organes déconcentrés, les délégations, présentes sur l'ensemble du territoire et dépourvues de personnalité morale. Dans leurs ressorts territoriaux respectifs, et sous le contrôle des organes centraux, elles relaient et promeuvent la politique et l'action de l'association. Elles veillent également au bon fonctionnement des dispensaires, refuges, fourrières et autres établissements gérés par la SPA⁹.

⁵ Arrêté du 13 décembre 2012 du ministre de l'intérieur, approuvant des modifications apportées aux statuts d'une association reconnue d'utilité publique.

⁶ Voir *infra* les développements relatifs à l'adoption de ces nouveaux statuts (II -3).

⁷ Dans la rédaction des statuts de 1982, en vigueur jusqu'au 13 décembre 2012, la SPA a « pour but 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 ».

⁸ Article 2 des statuts.

⁹ Ces délégations ne doivent pas être confondues avec les SPA de province, constituées sous forme d'associations, au nombre d'environ 250, présentes dans 95 départements, et regroupées dans une confédération nationale des SPA de France, reconnue d'utilité publique en 1990, avec Lyon pour siège.

Carte n°1 : les sites de la SPA selon leur nature d'activité



LA SPA, C'EST ICI !

juin 2016



Source : SPA –rapport d'activité 2015

C - Un nombre croissant de membres

Les nouveaux statuts ont simplifié la définition des membres de l'association. Il n'y a plus que trois catégories d'adhérents, les titulaires, les bienfaiteurs et les membres d'honneur. Toutes les candidatures doivent être agréées par le conseil d'administration. La distinction entre membres titulaires et bienfaiteurs repose sur un montant de cotisation annuel différent. Les candidatures des membres d'honneur sont préalablement présentées par le bureau, pour des personnalités ayant « su se faire connaître dans le domaine de la protection animale, par une activité publique, artistique, littéraire ou autre et susceptible de faire bénéficier la SPA de leur rayonnement personnel »¹⁰. Les membres d'honneur peuvent participer à l'assemblée générale sans être tenus de payer une cotisation.

Toutefois, dans la comptabilisation des membres de l'association depuis 2011, plusieurs catégories sont référencées alors qu'elles ne sont plus prévues par les statuts, en particulier les membres « sympathisants » et les membres « à vie », comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : évolution des membres de l'association (2011-2015)

en nb	2011	2012	2013	2014	2015
membres titulaires	8 766	18 117	16 502	18 268	20 921
membres bienfaiteurs	330	1 122	2 002	2 436	2 883
membres honoraires	923	4 564	3		
membres sympathisants	7 664				
membres à vie	105	92	83	81	81
TOTAL	17 788	23 895	18 590	20 785	23 885

Source : Cour des comptes d'après données SPA

Même si la structure entre les différentes rubriques n'est pas homogène, au total, néanmoins, on observe que le nombre de membres de l'association évolue positivement, d'environ 6 000 personnes, soit une progression de 34 % entre 2011 et 2015.

II - Une situation statutaire et une gouvernance qui ne sont pas stabilisées

A - Une longue période d'administration provisoire débouchant sur l'élection d'une nouvelle équipe dirigeante

1 - Les assurances données par le ministère de l'intérieur

Les constats du dernier rapport de la Cour sur la gouvernance de l'organisme étaient très critiques : le fonctionnement associatif était « menacé de paralysie », l'assemblée générale ne jouait « aucunement le rôle d'orientation stratégique qui devait être le sien », et le conseil d'administration connaissait « des querelles internes violentes », pouvant aboutir « à des situations de blocage ».

¹⁰ Article 3 des statuts.

Compte tenu de la gravité de ces difficultés, un référé a été envoyé dès le 24 avril 2009, cinq mois avant la publication du rapport, aux ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de l'agriculture et de la pêche, de la santé et des sports. Ce référé indiquait notamment : « À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait déjà relevé les nombreuses faiblesses qui s'attachaient soit à la rédaction des statuts soit à leur application défaillante et les difficultés qui en résultaient pour le bon fonctionnement de l'association. Celle-ci avait alors fait valoir sa volonté d'entreprendre leur rénovation. Engagée à deux reprises, pour la dernière fois récemment, la modernisation des statuts n'a toujours pas pu aboutir en raison des divisions internes. La SPA, à la suite de son récent renouvellement statutaire, a indiqué son intention de reprendre complètement la réflexion à cet égard. L'inadaptation grandissante des textes qui la régissent aux missions et aux responsabilités qu'elle exerce ne saurait perdurer sans que s'aggravent encore les déficiences de gestion que l'absence d'une gouvernance claire, stable et sereine empêche de corriger quand elle n'en est pas à l'origine ».

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a répondu à ce référé le 26 août 2009, par un courrier où il précisait « que (ses) services accompagnent l'association dans son projet de modification de ses statuts et de son règlement intérieur, mais que les difficultés rencontrées par la SPA en matière de pilotage administratif tiennent moins à l'imperfection des textes actuels qu'au choix des personnes choisies pour assumer la fonction de directeur ». Une note d' « éléments de réponse au référé », qui accompagnait la réponse du ministre, faisait état d'un projet de modification des statuts adressé au ministère, lequel avait fait « de nombreuses observations », oralement d'abord en mai 2009 lors d'un entretien au ministère, puis par écrit le 18 juin 2009, sans qu'à ce jour il « ait été tenu informé de la suite donnée à ses observations (par la SPA) ». Le ministère estimait que « bien qu'imparfait, le projet de nouveaux statuts comporte des dispositions de nature à remédier à certains des dysfonctionnements constatés, (...) dispositions (qui) devraient permettre d'assurer une gouvernance stable et efficace ». La réponse se concluait par la mention du « souci constant (des pouvoirs publics) d'accompagner la SPA dans les difficultés qu'elle rencontre. (...) Le bureau des associations et fondations du ministère de l'intérieur accompagne la modification des statuts de cette association », tout en observant que « le principe de liberté d'association fait obstacle à ce que les autorités de tutelle se substituent aux instances dirigeantes de la SPA ».

2 - Une administration provisoire qui dure trois ans et demi

Saisi par le préfet de la région Île-de-France à la demande du ministère de l'intérieur, le tribunal de grande instance de Paris a, par une ordonnance du 19 novembre 2009, désigné Maître Michèle Lebossé, administrateur judiciaire, en qualité d'administrateur provisoire pour une période de six mois, susceptible de prorogation. L'ordonnance fixait les missions et l'étendue des pouvoirs de l'administrateur provisoire :

- gérer et administrer la SPA avec les pouvoirs réunis du président et du conseil d'administration, dans le respect des statuts de l'association ;
- faire procéder à l'évaluation complète de la comptabilité de l'association, notamment des conditions de recueil des dons et legs, de la politique d'investissement, de l'attribution des marchés, à la lumière des critiques formulées par le rapport de la Cour des comptes ;

- prendre toutes les mesures utiles de nature à favoriser la poursuite de la réflexion engagée sur la réforme des statuts de l'association, en concertation avec les autorités administratives ;
- convoquer toutes assemblées générales utiles, et notamment, outre celles à caractère statutaire, l'assemblée générale extraordinaire qui examinera la réforme des statuts de l'association.

L'association ayant fait appel de cette décision le 2 décembre 2009, la Cour d'appel de Paris a, dans un arrêt du 10 septembre 2010, confirmé l'ordonnance du 19 novembre 2009.

Dans l'intervalle, le mandat de l'administrateur provisoire avait déjà été prolongé pour une première période de six mois. Finalement, son mandat sera prorogé régulièrement par ordonnances successives jusqu'au 30 juin 2013.

Durant cette période, l'administrateur provisoire a centralisé l'ensemble des pouvoirs, en lieu et place d'un président et d'un conseil d'administration. Il a convoqué les assemblées générales nécessaires à la vie de l'association. Deux assemblées générales annuelles ordinaires ont effectivement été convoquées en juin 2011 et juin 2012, afin de présenter l'action de l'administrateur provisoire et faire adopter les comptes. Les comptes rendus de ces assemblées laissent transparaître une tension certaine et une défiance relativement importante des adhérents à l'égard de l'administrateur provisoire.

3 - Une nouvelle équipe dirigeante élue en juin 2013

Dans leur rédaction approuvée par arrêté ministériel du 13 décembre 2012, les statuts ont mis en place une gouvernance resserrée et *a priori* plus stable.

Ainsi, le conseil d'administration est réduit à neuf membres - contre 24 auparavant -, dont la durée du mandat est portée à trois ans¹¹. Les membres du conseil ne peuvent exercer plus de deux mandats successifs. En outre, afin d'assurer un minimum de cohérence et de stabilité au conseil, ses membres sont élus selon un scrutin de liste, la liste arrivée en tête se voyant attribuer la majorité des sièges.

Enfin, il est prévu que le conseil d'administration soit assisté d'un comité des appels d'offres et d'un comité d'éthique en matière de protection animale.

Par rapport aux anciens statuts, ces dispositions sont *a priori* de nature à stabiliser la gouvernance de la SPA.

En application des nouveaux textes, l'administrateur provisoire a adressé le 4 mars 2013 un courrier à l'ensemble des adhérents de l'association pour les informer de l'élection à venir d'un nouveau conseil d'administration, des conditions d'éligibilité et des démarches à accomplir pour déposer leurs candidatures.

Sept listes se sont présentées, parmi lesquelles la liste « *Agissons pour la SPA* », constituée autour de Mme Natacha Harry, chroniqueuse et productrice d'émissions de radio et de télévision consacrées aux animaux¹². Les élections se sont tenues lors d'une assemblée

¹¹ Dans les précédents statuts, le mandat de chaque membre était également de trois ans, mais le conseil d'administration était renouvelé par tiers chaque année. En conséquence, le président était renouvelé chaque année.

¹² Mme Harry intervient sur France 2 (« *Télématin* »), EQUIDIA, Europe I notamment.

générale du 22 juin 2013. La liste conduite par Mme Harry est arrivée en tête avec 911 voix (25 % des suffrages) et s'est vu attribuer, conformément aux nouveaux statuts, la majorité des sièges (cinq sièges sur neuf). La répartition des quatre sièges restant à pourvoir s'est effectuée selon la règle de la plus forte moyenne : un sixième siège a été attribué à la liste arrivée en tête, puis un siège à chacune des trois listes suivantes.

Mme Harry a été élue à la présidence du conseil d'administration le 28 juin 2013, lors de la première réunion du conseil, qui a également élu les deux autres membres du bureau exécutif (trésorier et secrétaire général). Les trois membres du bureau disposent également d'attributions propres, exercées indépendamment de celles du bureau exécutif en tant qu'organe collégial.

À l'issue de cette première période de trois ans, de nouvelles élections se sont tenues en juin 2016. La liste « *Agissons pour la SPA* », à nouveau emmenée par Mme Natacha Harry, est arrivée en tête, recueillant 69 % des suffrages. Elle a obtenu six sièges, les trois autres étant attribués à deux autres listes.

Le nouveau conseil d'administration se réunit régulièrement¹³, selon une durée suffisante pour un examen au fond des dossiers. Le niveau d'information de ses membres apparaît correct. On relève toutefois des tensions entre un administrateur et les membres de la liste majoritaire. Cette situation a suscité l'intervention d'un cabinet d'avocats afin que soient réaffirmés les devoirs des membres et des salariés de l'association. En outre, une charte éthique a été rédigée afin de rappeler aux membres du conseil leur obligation de discrétion, de confidentialité, d'indépendance et d'intégrité, de même que d'assiduité, d'implication, de loyauté, de neutralité et de respect des personnes et des décisions prises par le conseil.

Le scrutin de liste et le mode de composition du conseil d'administration assurent les conditions nécessaires pour que celui-ci puisse se réunir et délibérer, le quorum étant mathématiquement atteint en dépit de l'absence structurelle de deux de ses membres¹⁴.

Le bureau, quant à lui, se réunit - au moins formellement - à intervalles réguliers¹⁵, conformément aux règles que l'association s'est fixées. Cependant, ses réunions n'ont fait l'objet de comptes rendus qu'à partir du mois d'avril 2014 – ce qu'un rapport d'audit externe a relevé¹⁶ –. Ces comptes rendus ont été rédigés au début de manière laconique, puis de façon plus détaillée à la fin de 2014, avant de redevenir très succincts courant 2015.

¹³ Le conseil d'administration s'est réuni à cinq reprises en 2013, huit en 2014 et neuf en 2015.

¹⁴ Un administrateur n'a jamais siégé et, à la fin de la période contrôlée, un autre administrateur ne siégeait plus que très épisodiquement.

¹⁵ Le bureau s'est réuni quatre fois entre juin et décembre 2013, sept fois en 2014, et six fois en 2015, ce qui est conforme aux règles que l'association s'est fixée.

¹⁶ Audit présenté au conseil d'administration du 8 avril 2014.

B - Une situation statutaire qui n'est toujours pas stabilisée

1 - Une des missions prioritaires de l'administrateur provisoire : l'adoption de nouveaux statuts

Confronté à la situation décrite dans le rapport de 2009 de la Cour¹⁷, l'une des priorités de l'administrateur provisoire, dans le cadre de la mission fixée dans l'ordonnance du 19 novembre 2009 le désignant, était de mettre au point et de faire adopter de nouveaux statuts, à propos desquels une réflexion avait déjà été engagée.

Certes, de nouveaux statuts pour l'association ont été effectivement élaborés par l'administrateur provisoire, en concertation avec le bureau des associations et des fondations du ministère de l'intérieur. Mais ils n'ont été soumis que le 3 décembre 2011 au vote des adhérents, réunis en assemblée générale extraordinaire. Ce délai de plus de deux ans est à l'évidence en contradiction avec le caractère supposé « provisoire » de l'administration de l'association.

Adoptés en assemblée générale, ces nouveaux statuts ont ensuite été transmis pour approbation au ministère de l'intérieur, puis au Conseil d'État. Saisi une première fois pour avis, le Conseil d'État, dans sa séance du 15 mai 2012, a indiqué ne pas pouvoir donner un avis favorable¹⁸ et a suggéré des améliorations.

L'assemblée générale du 3 décembre 2011 ayant délégué trois de ses membres pour adopter des « modifications mineures » qui pourraient être demandées par le ministère de l'intérieur ou le Conseil d'État lors de la phase d'approbation, la SPA a apporté plusieurs modifications sans convoquer de nouvelle assemblée générale. Deux de ces modifications portaient sur les modalités de vote des assemblées générales ordinaires et extraordinaires : l'instauration pour trois ans du vote par correspondance ; l'instauration du vote par procuration¹⁹. Ainsi modifié, le projet de statuts a été à nouveau soumis au Conseil d'État, qui a émis un avis favorable le 4 décembre 2012. Les statuts n'ont finalement été approuvés selon cette rédaction, par un arrêté du ministre de l'intérieur, que le 13 décembre 2012.

¹⁷ « La Cour ne peut que s'étonner qu'un dossier (la réforme des statuts) 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 (...), qui sont liées pour une large part à l'inadaptation grandissante de ses statuts aux missions et aux responsabilités qu'elle exerce » (Rapport « La Société protectrice des animaux », La Documentation française, septembre 2009, p. 18).

¹⁸ Il a notamment souligné que « l'article 5 du projet de statuts, qui autorise le vote par correspondance pour l'ensemble des attributions de l'assemblée générale et interdit le vote par procuration, a pour effet de vider de leur portée les délibérations collectives au sein de l'assemblée générale, et ne répond donc pas aux exigences de fonctionnement démocratique s'imposant aux associations reconnues d'utilité publique ». Il a toutefois ajouté que, « sensible au fait que, compte tenu de la phase de redressement qui s'imposait à la SPA, il serait « disposé à donner un avis favorable à un projet de statuts qui limiterait à trois ans la période pendant laquelle le vote par correspondance serait admis pour l'ensemble des délibérations de l'assemblée générale ».

¹⁹ Ces modifications n'ont toutefois été validées que par un seul des trois adhérents délégués par l'assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2011. En outre, Maître Lebossé n'a pas informé les adhérents de ces modifications, contrairement aux engagements qu'elle avait pris devant cette assemblée générale (cf. procès-verbal de l'Assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2011).

Si, durant ces années, de nombreux échanges ont été organisés, sous diverses formes (lettres, courriels, réunions...), entre l'association et le ministère de l'intérieur, leur collationnement met en évidence que le dossier n'a pas été traité avec la diligence et la rigueur nécessaires au regard de l'urgence et de la sensibilité qui le caractérisaient, ce qu'il illustre le fait que cinq projets amendés ont été successivement transmis au ministère de l'intérieur avant leur transmission au Conseil d'État²⁰. Or, tant que de nouveaux statuts n'étaient pas approuvés, l'association ne pouvait pas retrouver une gouvernance normale, l'administration provisoire ne pouvait que perdurer et les coûts afférents augmenter.

2 - Une insécurité juridique persistante

Des irrégularités sanctionnées par le tribunal de grande instance de Paris

En mars 2014, plusieurs adhérents ont assigné la SPA devant le tribunal de grande instance de Paris, au motif que les modifications des statuts intervenues après le vote de l'assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2011 avaient été intégrées de manière irrégulière, dans la mesure où, en raison de leur caractère substantiel, elles auraient dû être validées par une nouvelle assemblée générale des adhérents de la SPA.

Les nouveaux dirigeants de l'association ont alors entendu soumettre au vote des adhérents les statuts dans leur rédaction annexée à l'arrêté ministériel de décembre 2012, lors d'une assemblée générale extraordinaire le 14 juin 2014 qui devait se tenir le même jour que l'assemblée générale ordinaire devant approuver les comptes 2013. En l'absence de quorum, une nouvelle assemblée générale extraordinaire s'est tenue le 5 juillet 2014. Mais le 16 juillet 2014, le tribunal de grande instance de Paris a été à nouveau saisi aux fins d'annulation des trois résolutions adoptées par cette assemblée générale extraordinaire ainsi que des résolutions votées par les assemblées générales ordinaires du 14 juin 2014 et du 22 juin 2013.

Dans son jugement du 21 avril 2015, le tribunal a annulé les modifications introduites après le vote de l'assemblée extraordinaire de décembre 2011 au motif qu'elles étaient substantielles et que, de ce fait, elles auraient dû être soumises à une approbation formelle des adhérents dans le cadre d'une assemblée générale²¹. Il a également annulé les délibérations du 5 juillet 2014 « *puisque les modalités de vote appliquées sont celles irrégulièrement adoptées* ». En revanche, il a rejeté les autres requêtes pour défaut de motivation et s'est déclaré incompétent pour annuler l'arrêté du ministre de l'intérieur.

Un nouveau retard a alors été constaté puisqu'il a fallu attendre plus de cinq mois (21 avril 2015 - 5 octobre 2015) pour que la présidente de l'association convoque une nouvelle assemblée générale extraordinaire. Celle-ci n'a pu se tenir, faute de quorum, ce qui a conduit à convoquer une seconde assemblée générale, qui a voté effectivement les nouveaux statuts²². Ils

²⁰ Ou encore le fait que l'association a mis près d'un mois et demi à transmettre au ministère de l'intérieur les statuts adoptés par l'assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2011, aux fins de transmission au Conseil d'État et que cinq mois se sont écoulés entre le premier avis du Conseil d'État (15 mai 2012) et sa seconde saisine (19 octobre 2012) sur un projet de statuts amendés pour tenir compte des modifications qu'il avait demandées dans son premier avis.

²¹ Bien que le jugement ne le précise pas explicitement, il faut entendre qu'il s'agit d'une assemblée générale extraordinaire.

²² Il doit toutefois être noté que, dans la version adoptée, le vote par correspondance reste autorisé pour une durée de trois ans à compter du 13 décembre 2012, qui s'est donc terminée le 13 décembre 2015. Il en résulte que, si les statuts sont approuvés dans cette rédaction, le vote par correspondance n'est plus autorisé depuis cette date.

ont été transmis pour approbation au ministère de l'intérieur en novembre 2015. La procédure d'approbation, par la voie d'un décret, est en cours à la date de publication du présent rapport. Il en résulte que, tant que ce décret n'aura pas été publié, la SPA reste régie par les statuts approuvés en décembre 2012, à l'exception des deux dispositions annulées par le jugement du 21 avril 2015.

Outre qu'elles créent une insécurité juridique, ces tribulations statutaires s'avèrent coûteuses pour la SPA, en raison de l'organisation d'assemblées générales extraordinaires répétées, ce qui n'est pas conforme au fonctionnement habituel d'une association.

L'absence d'approbation ministérielle du règlement intérieur

Voté par l'assemblée générale du 3 décembre 2011, le règlement intérieur a été transmis pour approbation par l'administrateur provisoire au ministère de l'intérieur. Après de nouveaux échanges avec l'association, le ministère a signifié à l'association le 29 mars 2013 qu'il ne pouvait pas approuver en l'état le règlement intérieur. Depuis lors, la SPA n'a pas repris contact à ce sujet avec le ministère. De ce fait, l'association ne dispose aujourd'hui toujours pas d'un règlement intérieur approuvé²³.

Des statuts appliqués de manière incomplète

Enfin, la mise en œuvre des dispositions statutaires reste imparfaite.

S'il est compréhensible que le premier rapport d'orientation, prévu par l'article 29 des statuts, n'ait été réalisé qu'en 2014, le retard constaté dans la mise en place du comité d'appel d'offres, qui ne se réunit que depuis le début de l'année 2015, l'est beaucoup moins²⁴. Par ailleurs, le comité d'éthique n'a toujours pas été constitué. L'association a fait état, lors de la contradiction, de difficultés juridiques qui pourraient être résolues en « *procédant à une nouvelle révision des statuts* ».

On peut craindre par conséquent que la SPA ne soit pas encore définitivement sortie de son instabilité statutaire. Il est regrettable qu'elle ne se soit pas saisie des questions précédentes à l'occasion des modifications intervenues depuis 2013.

Enfin, un rapport d'audit externe a signalé une imperfection en matière de gouvernance des refuges ou des délégations, dont les responsables ne sont pas des salariés, mais des délégués-présidents bénévoles. Dans ce cas, des bureaux des délégations sont prévus par l'article 16 des statuts : ils se composent, outre du délégué-président, d'un trésorier et d'un secrétaire de délégation. Or, ni les statuts ni le règlement intérieur ne précisent leurs attributions ou leurs modalités de fonctionnement. En dépit des modifications des statuts votées en juin 2014 et en octobre 2015, aucune précision n'est intervenue sur ces sujets, ce qui serait pourtant nécessaire pour surmonter les difficultés qui peuvent parfois être rencontrées avec certains délégués-présidents qui, étant bénévoles, ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique du siège, à l'inverse des salariés.

En définitive, ces nombreux atermoiements statutaires, l'absence corrélative de sérénité de la vie de l'association, et les coûts qui en ont découlé pèsent sur l'association depuis huit ans, ce qui est anormal. La responsabilité de cette situation revient en premier lieu à

²³ Dans les faits, la SPA applique toutefois le règlement intérieur dans sa rédaction votée le 3 décembre 2011.

²⁴ Au demeurant, l'examen des procès-verbaux (liste d'émarginement et motivation très succincte) produits pour l'année 2015 montre que le comité d'appel d'offres n'a examiné que des marchés généraux (maisons SPA, téléphonie, etc.) et des travaux sur deux refuges (Chamarande et Hermeray).

l'administrateur provisoire, mais elle est également partagée, à des degrés différents, par la nouvelle équipe dirigeante et le ministère de l'intérieur.

C - Une gestion fragilisée par une forte instabilité des ressources humaines

1 - Une direction peu stable

La SPA n'a pas connu moins de six réorganisations depuis juillet 2013. L'organigramme en vigueur lors du contrôle de la Cour, daté du 1^{er} juillet 2015, résulte d'une réorganisation en profondeur des services du siège, marquée par :

- la création de deux directions générales (l'une regroupant le pôle financier et comptable, la direction juridique et celle des achats et le service informatique ; l'autre regroupant les services œuvrant dans le domaine de la protection animale), à la tête desquelles sont placés deux directeurs généraux adjoints ;
- le rattachement de trois directions directement au directeur général : ressources humaines, communication et marketing, patrimoine immobilier.

Une instabilité certaine s'observe également chez les principaux cadres de direction. L'association a ainsi connu quatre directeurs généraux depuis 2011. Le directeur général nommé en février 2014, après le licenciement pour faute de son prédécesseur, a été licencié en juillet 2016. De même, à l'exception du directeur général adjoint chargé des affaires financières, de la directrice des ressources humaines et de la responsable du service des libéralités, la plupart des autres dirigeants sont arrivés relativement récemment : fin 2014, le directeur général adjoint chargé de la protection animale ; en mars 2015, la directrice de la communication et du marketing ainsi que le directeur du patrimoine immobilier ; en janvier 2016, la directrice juridique, mettant fin à une vacance de poste de plusieurs mois.

Cette instabilité ne facilite pas la gestion, l'historique de certains dossiers faisant défaut (il en va ainsi en particulier du plan d'investissement). Elle est également coûteuse pour l'association, qui a consacré des frais d'un montant non négligeable à certains recrutements. Ainsi, par exemple en 2011, pour le recrutement d'un directeur général et d'un directeur des ressources humaines, un cabinet en recrutement a été rémunéré 25 104 € ; en 2014, pour le recrutement de quatre directeurs, 65 700 € ont été facturés par un autre cabinet. Ces dépenses sont imputées intégralement en frais de fonctionnement dans le compte d'emploi des ressources (CER).

2 - Un pouvoir longtemps centralisé entre les seules mains de l'administrateur provisoire

Durant l'administration provisoire, aucune délégation de signature n'a été accordée par Maître Lebossé. Celle-ci visait l'intégralité des autorisations d'engagement et de dépenses, quel que soit leur montant. Cette organisation ne se justifiait que pour les premiers mois de l'administration provisoire.

Mais cette situation s'est prolongée un an après l'élection de la nouvelle présidente. Le rapport d'audit remis le 8 avril 2014 mentionné plus haut concluait à la persistance de « la grande centralisation des pouvoirs et des responsabilités entre les mains du président » et incitait

à ce que « des délégations [soient] consenties par le président aux cadres du siège afin de fluidifier le fonctionnement interne et alléger ses responsabilités ».

Cette recommandation a été suivie d'effet puisque, le 16 juillet 2014, la présidente a accordé une délégation générale au directeur général, lui permettant d'engager les dépenses, de payer les factures et d'effectuer toute commande dans la limite de 10 000 € HT.

D'autres subdélégations de pouvoirs et de responsabilités sont intervenues plus récemment, du directeur général aux responsables de refuges le 1^{er} février 2015 et à la directrice des ressources humaines le 1^{er} mars 2015, et de la présidente à la responsable du service des libéralités le 23 février 2015.

3 - Une forte rotation des personnels salariés

Les effectifs sont globalement stables (506 ETP en 2011 ; 513,3 ETP en 2015, soit une augmentation de 1,4 %). Mais cette quasi-stabilité n'est qu'apparente. L'association connaît en réalité une forte rotation, touchant presque la moitié du personnel entre 2011 et 2014 : pendant cette période, 248 salariés ont en effet quitté la SPA, dont 223 à la suite d'un licenciement, d'une démission ou d'une rupture conventionnelle.

32 procédures prud'homales ont été enregistrées sur la période, ce qui représente une moyenne de 8 par an, soit le double du chiffre moyen couramment admis pour le niveau d'effectifs concerné. Ces procédures ont entraîné plus de 320 000 € en condamnations²⁵ et transactions, montant auquel il convient d'ajouter les indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle. L'ensemble de ces dépenses a représenté 886 800 € de 2011 à 2014.

Par ailleurs, la situation des salariés en matière de santé - sécurité au travail s'est dégradée sur la période contrôlée : le nombre de jours d'arrêt maladie consécutif à un accident du travail a progressé de 37 % entre 2011 et 2014, et celui pour maladie ordinaire de 14 %²⁶.

4 - Des difficultés dans la gestion des bénévoles

3 000 bénévoles interviennent dans les différentes structures de la SPA, soit environ cinq fois l'effectif salarié de l'association

Un cinquième des sites (16 sites) sont gérés par un délégué-président bénévole, dont la contribution est essentielle à leur fonctionnement. Cette situation atypique, héritée de l'histoire de la SPA, peut s'avérer source de difficultés dans la mesure où le siège a souhaité homogénéiser la gestion et les pratiques à mettre en œuvre dans les refuges et dispensaires, et renforcer certaines procédures, par exemple en matière de suivi des animaux accueillis, d'adoption, ou de sécurisation de la trésorerie. Or, en l'absence de pouvoir hiérarchique, il n'est pas toujours aisés de convaincre les délégués-présidents de rendre compte au siège et d'appliquer les consignes reçues. Certains d'entre eux, parfois présents depuis de nombreuses années, ont pu, de fait, bénéficier d'une certaine latitude dans leur gestion quotidienne, en l'absence de doctrine clairement établie et en l'absence de contrôle interne ou de sanction, alors que l'article 15 des statuts prévoit une procédure à cet égard.

²⁵ Au 31 décembre 2014, sur les affaires jugées, l'association a été condamnée 24 fois.

²⁶ Pour un taux national d'environ 4,5 à 5 % en moyenne de 2010 à 2015, selon les éléments transmis par l'association elle-même.

Cette situation a conduit l'association à s'engager dans une démarche visant à mieux préciser le rôle des bénévoles et à encadrer leurs interventions au sein des structures. Une charte du bénévole a été rédigée, que tous doivent signer. Pour s'assurer de l'effectivité de cette mesure, et améliorer la cohésion des équipes de bénévoles, l'association indique avoir créé en septembre 2016 un poste de responsable de la vie associative.

III - Les contrôles

A - Les contrôles externes

1 - Les contrôles du commissaire aux comptes

Le commissariat aux comptes de la SPA est exercé depuis l'exercice 2003 par la société KPMG. Un premier mandat de six ans (2003-2008) a été renouvelé pour les exercices 2009 à 2014. À l'issue d'un nouvel appel d'offres, KPMG a été reconduit pour six exercices (2015-2020) par l'assemblée générale de 2015, étant entendu que la mission confiée à cette société est exercée en son sein par un nouveau titulaire, le prédécesseur n'étant pas autorisé à exercer ces fonctions au-delà du délai réglementaire.

L'audit des comptes annuels

Dans le cadre de la certification des comptes annuels, le commissaire aux comptes est amené à procéder à des travaux préparatoires, au siège de l'association (revues intérimaires) et dans les différents sites. Les synthèses de ces différentes interventions font l'objet de rapports spécifiques préalables aux rapports d'audit des comptes annuels.

Des revues de procédures au siège :

2011	Revue des procédures dons, adhésions, conventions de fourrière et subventions Audit informatique
2012	Revue des procédures liées à la trésorerie Revue de la procédure de sectorisation de l'activité fourrière
2013	Revue de la procédure de fonctionnement des délégations sans site attenant Revue de la documentation juridique concernant le patrimoine immobilier et lien avec la comptabilité
2014	Revue de la procédure liée aux notes de frais Revue de la procédure liée aux autres dépenses prises en charge (déplacements et frais divers)

Les différentes procédures ainsi examinées peuvent faire l'objet de recommandations plus ou moins importantes selon le niveau de risque évalué : niveau 1 : processus défaillant et avec recommandation(s) importante(s) ; niveau 2 : processus à renforcer avec recommandation(s) moins importante(s) ; niveau 3 : absence de recommandation.

À titre d'exemple, sur les six points de contrôle de la procédure des notes de frais (objet d'une des deux revues effectuées en 2014, mentionnée ci-dessus), seul celui de l'autorisation préalable de la dépense a été considéré comme défaillant (32 ordres de missions ont été obtenus sur 58 notes de frais sélectionnées). Le commissaire aux comptes n'a pas signalé d'anomalies

sur d'autres points de contrôle (existence d'une procédure écrite, présence de justificatifs, respect des plafonds...), contrairement aux constatations effectuées par la Cour lors de son contrôle. (cf. *infra* 2.).

Une démarche de contrôle dans les sites

Le commissaire aux comptes se déplace chaque année dans une petite dizaine de sites (refuges et dispensaires). Pendant la période sous mandats, tous les sites ont fait l'objet d'un contrôle au moins ; seul un dernier site non visité (Kourou) doit encore faire l'objet d'un contrôle, qui était prévu en 2016.

Les sites sont contrôlés à partir de treize critères d'évaluation (douze en 2011), dont les mouvements des caisses (dépenses et recettes), la tenue des registres, la remontée des informations comptables, l'utilisation du logiciel et le croisement des documents justificatifs (entrées et reprises de fourrière, adoptions, dons). Les points examinés font également l'objet de l'évaluation sur trois niveaux mentionnée plus haut²⁷.

D'une manière générale, le critère de remontée des informations comptables vers le siège est jugé globalement satisfaisant. Les autres critères font en revanche tous l'objet d'un constat de processus qualifié, selon les sites, de défaillant ou insuffisant (2011 et 2012). Pour l'exercice 2014, sur les dix sites visités, seuls deux sites n'ont pas fait l'objet d'un constat de processus défaillant.

Le commissaire aux comptes n'a cependant pas identifié de situations de déficiences particulièrement graves qui ne soient pas compensées par des procédures mises en place au siège, permettant d'en limiter les conséquences. Ce constat est partagé par la Cour pour les sites visités lors du contrôle.

Le suivi des constats

Les revues de procédure au siège intègrent un suivi des recommandations précédemment émises. Un suivi synthétique, sous forme de tableaux accompagnés de commentaires, permet d'identifier les évolutions (niveau de risque diminué) ou les absences d'évolutions (niveau de risque identique).

Ainsi, l'une des recommandations formulées en 2012 à la suite de la revue des procédures de trésorerie est toujours pendante en 2015 avec un niveau de risque 1 puisqu' « aucun manuel de procédure décrivant l'ensemble du process lié à la trésorerie et incluant les intervenants, les contrôles réalisés et les responsabilités n'a été mis en place ». *A contrario*, les autorisations de signature et les procurations initialement classées en niveau de risque 1 ont été ramenées en 2014 au niveau de risque 2.

Il a toutefois été observé que le suivi des constats effectués dans les sites était moins bien formalisé. La revue des interventions annuelles intègre effectivement les restitutions individuelles détaillées propres à chaque site avec la réponse du responsable (salarié ou délégué-président), qui s'engage ou non dans les mesures correctrices. Mais, à ce jour, si la présence des services du siège est à noter, notamment lors de l'élaboration des budgets, la SPA ne procède pas de manière formalisée à un suivi des constats effectués par le commissaire aux comptes. L'implication du service d'audit interne récemment créé (cf. *infra*) pourrait agir

²⁷ En 2011 et 2012, le contrôle comportait quatre niveaux : défaillant, insuffisant, à renforcer et satisfaisant.

comme un relais de ces contrôles, à travers notamment la mise en place d'un plan de suivi formalisé.

La certification des comptes

Les comptes des exercices 2011 à 2015 ont été certifiés sans réserve.

Le commissaire aux comptes note, pour l'exercice 2011, une automatisation des états de restitution, dont l'amélioration s'est poursuivie au cours des exercices suivants, ainsi que la mise à disposition de classeurs de révision par cycle comptable documentant les soldes de comptes.

Lors de la revue des engagements reçus, valorisés hors bilan, des comptes 2012 et 2013, de nombreuses anomalies de comptabilisation avec les données issues du logiciel informatique de gestion des legs ont été constatées. Les travaux réalisés au cours de l'exercice 2014 associés à une mise à jour du logiciel ont permis de traiter une partie de ces dossiers. Le commissaire aux comptes recommande que ces travaux soient poursuivis pour « *fiabiliser la valorisation des engagements reçus* ».

À la suite de la révision des provisions pour litiges effectuée lors de l'arrêté des comptes de l'exercice 2014, le commissaire aux comptes a également recommandé de renforcer la documentation portant sur les seuls litiges relatifs aux ressources humaines.

2 - Les contrôles effectués par la Cour

Il a été constaté, lors de l'examen exhaustif des notes de frais des administrateurs effectué par la Cour, l'absence d'ordres de mission ou d'autres justificatifs, même dans les notes de frais les plus récentes. La procédure existante²⁸, qui s'applique aux administrateurs, n'est pas respectée quant aux plafonds de remboursement des nuitées d'une part, aux justificatifs produits d'autre part :

- en ce qui concerne les nuitées : il a été constaté que des administrateurs ont bénéficié d'une prise en charge des nuitées bien au-delà du maximum autorisé de 92 €. La SPA n'a pas contesté ces remboursements aux frais réels et n'exclut pas également une prise en charge dans des proportions identiques pour les salariés. L'association indique respecter pour les administrateurs les dispositions contenues dans l'article 9 du règlement intérieur qui fait référence au « *prix moyen d'une chambre deux étoiles* », sans exclure la prise en charge pour un hôtel mieux classé ;
- en ce qui concerne les justificatifs, un certain nombre de demandes de remboursements d'indemnités kilométriques sont purement déclaratives et ne sont pas systématiquement corroborées par la production de justificatifs²⁹, comme des tickets de péage.

Quand bien même la SPA applique effectivement un plafond global annuel de 15 000 € pour les remboursements de frais³⁰, il ne saurait être considéré qu'il s'agit d'un droit de tirage. Il convient que le conseil d'administration, lorsqu'il est saisi de demandes de remboursement

²⁸ Procédure de juillet 2003 – Annexe 1 « Les limites des frais de mission », mise à jour en février 2014.

²⁹ En contradiction avec les dispositions de l'article 9 du règlement intérieur adopté par l'assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2011.

³⁰ Article 9 du règlement intérieur.

de notes de frais, se prononce au regard des justificatifs produits, quelle que soit la nature de la demande de remboursement, comme la procédure le prévoit.

À la suite du contrôle de la Cour sur les remboursements des frais de déplacement des administrateurs, le trésorier de l'association a été conduit à reverser en novembre 2016, faute de pouvoir produire les justificatifs nécessaires et sur demande de la présidente de la SPA, un montant de 12 074,23 € correspondant à des remboursements de frais de déplacement qui lui avaient été versés entre juin 2013 et février 2014. Ces remboursements avaient été préalablement validés par un conseil d'administration d'avril 2014, alors que, déjà, ils n'étaient pas accompagnés de justificatifs. Cette double anomalie (absence de justificatifs et validation sans pièce par le conseil d'administration) entache à la fois les procédures mises en place à la SPA, dont l'effectivité est sujette à caution, et le comportement du trésorier, dont l'exemplarité ne devrait pas pouvoir être mise en défaut.

Recommandation n° 1 : mettre en place une procédure de remboursement des frais de mission avec des montants plafonnés, sous la condition de la production de justificatifs.

B - Un contrôle interne balbutiant

1 - Des procédures non exhaustives et inégalement respectées

La période sous administration provisoire

L'administrateur provisoire a chargé un cabinet d'expertise comptable de réaliser une situation comptable au 30 novembre 2009, un audit des procédures financières et comptables et une revue du budget 2010. En raison du départ du chef comptable en septembre 2010, ce cabinet a été à nouveau sollicité pour contrôler et opérer les clôtures comptables 2010 et 2011³¹. Avec la nomination d'un nouveau directeur financier³² en septembre 2012, il a été chargé de superviser les opérations de clôture 2012.

Durant cette période d'instabilité des postes d'encadrement (directeur financier et chef comptable), le fonctionnement courant a été assuré par le service comptable (adjoint au chef comptable) et par les équipes en place, dont le contrôle de gestion, qui préparent et exécutent le budget, suivent les engagements, et tiennent la comptabilité. En particulier, le compte d'emploi des ressources a été entièrement réalisé par les services de la SPA pour l'ensemble des exercices 2011-2015.

Dès sa prise de fonctions, l'administrateur provisoire a suspendu les procédures jusqu'alors en vigueur, par une note de service interne datée du 15 décembre 2009³³, portant sur l'autorisation des engagements, l'approbation des factures, l'autorisation et la validation des notes de frais, l'autorisation des investissements et la sécurisation des encaissements.

³¹ Le nouveau directeur financier recruté en février 2011 a quitté ses fonctions à peine huit mois plus tard.

³² L'actuel directeur général adjoint chargé de la direction financière, du contrôle financier, du contrôle de gestion, des systèmes d'information, de la direction juridique (y compris le service des libéralités) et de la direction des achats.

³³ « *Nouvelles procédures administratives et financières applicables immédiatement* ».

Les principales dispositions de la note de service du 15 décembre 2009

- En matière d'autorisation des engagements, toute opération (y compris les investissements immobiliers) supérieure à 500 € (au lieu de 7 500 € dans la procédure antérieure) doit faire l'objet d'une demande d'autorisation de dépense (DAD) préalable au visa de l'administratrice provisoire, qui est seule à autoriser, sans seuil, les dépenses non prévues au budget.
- En matière d'approbation et de règlement des factures, tout règlement d'une facture reçue doit être communiqué à l'administratrice provisoire.
- Les missions doivent être préalablement autorisées par le responsable hiérarchique et pour celles au-dessus de 500 € un visa de confirmation de l'administratrice provisoire est exigé.
- Les virements de paie et de charges sociales sont présentés à l'administratrice provisoire accompagnés des feuilles de présence et d'absence signées des salariés.
- Les contrôles de caisse des sites doivent être réalisés deux fois par mois par le service comptabilité qui devra les matérialiser.
- Les cessions de biens mobiliers et immobiliers sont obligatoirement visées par l'administratrice provisoire qui est seule habilitée à endosser les titres de paiement.

Cette note a été effectivement appliquée jusqu'au départ de l'administrateur provisoire. En revanche, durant cette période, il n'y a pas eu de démarches ni d'études en vue de la formalisation d'un référentiel des procédures, notamment pour celles qui sont appliquées dans les sites (cf. *infra*), alors que cette initiative avait été recommandée par la Cour dans son rapport de 2009.

À la demande de l'administrateur provisoire, un « audit de sortie » au 30 juin 2013 a été réalisé par le cabinet d'expertise comptable mentionné ci-dessus.

La période postérieure à l'administration provisoire

La mise en œuvre d'un nouvel audit financier

Lors de sa première réunion³⁴, le bureau de la nouvelle équipe dirigeante a évoqué la possibilité de faire réaliser un audit externe de la situation financière de l'association « *afin d'avoir une vision précise de la SPA à l'entrée en fonction du conseil d'administration* ». Comme cela a été précisé par la SPA, cet audit avait pour objet de valider la situation financière au 30 juin 2013 réalisée par le cabinet MBA.

Le conseil d'administration, dans sa séance du 5 septembre 2013, a suivi la proposition du bureau et a chargé de la réalisation de cet audit un cabinet d'expertise comptable différent de celui qui était intervenu à la demande de l'administrateur provisoire³⁵.

Ce nouveau cabinet a présenté au conseil d'administration suivant³⁶ le résultat des vérifications effectuées sur différents postes de comptes. Aucune anomalie substantielle n'a été relevée. Seuls deux axes d'amélioration ou de simplification ont été mentionnés : la valorisation des immobilisations et le nombre de comptes bancaires détenus (80).

³⁴ Le 16 juillet 2013.

³⁵ Le choix de ce cabinet n'a pas été explicité par la SPA lors du contrôle.

³⁶ Conseil d'administration du 10 octobre 2013.

Une nouvelle organisation

À compter de l'exercice 2013, toutes les opérations comptables, y compris les opérations de clôture, ont été complètement internalisées et effectuées sous la conduite du directeur financier. Ceci s'est fait tout en réduisant les effectifs du service comptable, placé sous l'autorité d'une comptable recrutée en avril 2015.

Le pôle financier rattaché au directeur général adjoint comprend la comptabilité (service composé de sept personnes y compris la comptable responsable), le contrôle de gestion³⁷ (trois personnes y compris le responsable) et le contrôle financier (une personne).

Cette nouvelle organisation n'appelle pas d'observation.

L'absence d'un référentiel unique des procédures applicables dans les sites.

Avec la fin de la période sous administration provisoire, les procédures financières antérieures ont retrouvé leur pleine application.

Ces procédures, au nombre de quatre, datent de juillet 2003 pour trois d'entre elles (procédure d'autorisation des dépenses, procédure de réalisation des dépenses, liste des achats centralisés) et de février 2009 pour la quatrième (procédure caisse). Les trois premières se limitent à un tableau, seule la quatrième est plus étayée.

À l'exception des habilitations de signature et procuration sur les comptes bancaires et l'utilisation de nouveaux imprimés (ordre de mission pour les transferts et charte d'utilisation de la carte bancaire professionnelle), la nouvelle direction n'a procédé qu'à la seule modification des seuils et modalités d'engagements de dépenses³⁸, sachant qu'une procédure « Voyage et Note de frais » a également été validée en 2016.

L'association a annoncé vouloir procéder à une refonte de ses procédures³⁹, plus de deux ans après la mise en place de la nouvelle équipe dirigeante, et a très récemment⁴⁰ chargé un cabinet d'audit de l'assister.

Pour autant, un référentiel unique des procédures applicables dans les sites, exhaustif et normalisé, facilement accessible par les responsables de sa mise en œuvre et mis à jour régulièrement, n'a toujours pas été élaboré. Les responsables de refuge, bien que limités par l'encadrement des dépenses (demande d'autorisation des dépenses ; dépenses avec des fournisseurs référencés ; compte bancaire ayant pour seul objet d'être crédité des déversements de caisse des refuges, mais dénué de moyen de paiement associé, sauf rares exceptions⁴¹) et soumis aux remontées d'information permettant un contrôle et la tenue de la comptabilité par le siège, appliquent des modes de gestion différenciés, facilités de fait par l'absence d'un tel référentiel. Ce point a été également relevé par le commissaire aux comptes lors de ses revues intermédiaires (cf. *supra*).

³⁷ Le contrôle de gestion est rattaché à la direction financière depuis 2011.

³⁸ « Note » (une feuille) du 9 juillet 2014.

³⁹ Notes à la suite de la réunion du comité exécutif du 3 septembre 2015.

⁴⁰ Le recensement des procédures a été effectué les 25 et 26 janvier 2016 et les premiers ateliers se sont déroulés les 5 et 11 février 2016.

⁴¹ Délivrance d'une carte bancaire au responsable du site de Pervenchères (Orne), qui ne dispose pas de caisse. Cette facilité plafonnée est accordée à 21 autres salariés de divers refuges isolés géographiquement. Les procédures de délivrance et de contrôle mises en place, examinées lors du contrôle, apparaissent en garantir un fonctionnement sécurisé.

En ce qui concerne les procédures financières, une pratique différente a été constatée dans chaque site visité lors du contrôle (Poulainville et Plaisir), en matière de gestion des caisses, de modalités de déversement des caisses et du montant autorisé d'espèces conservées pour les menues dépenses (frais postaux, petites fournitures), ainsi que de conservation des documents (le classeur caisse du site de Poulainville ayant été laissé au domicile du trésorier, un contrôle croisé n'a pas pu être opéré sur la période en cours et n'a donc été réalisé que pour la dernière semaine « disponible » du 24 au 31 août 2015).

Au total, le respect des procédures financières est défaillant (prise en compte des règles applicables hétérogène dans les sites, absence de documents de suivi...). Or, la mise en place d'un tel référentiel des procédures est un préalable indispensable à l'exercice du contrôle interne.

Un nécessaire renforcement de la démarche de prévention d'éventuels conflits d'intérêt

Plusieurs documents et procédures visent à prévenir d'éventuels conflits d'intérêt.

Il existe en particulier une charte éthique « générale » que tout salarié de la direction juridique et que chaque administrateur s'engage à respecter, et une charte éthique spécifique aux legs. En outre, l'association a indiqué que « les participants aux comités des appels d'offre signent avant toute attribution d'un marché une attestation par laquelle ils reconnaissent, ou non, l'absence de toute communauté d'intérêt quelconque avec les candidats présentés lors du comité ».

L'exercice par la SPA, par délégation, d'une mission de service public pour le compte des communes en matière de gestion de fourrières, implique que soit respecté l'article L. 432-12 du code pénal, qui vise à proscrire toute prise illégale d'intérêt par une personne délégataire d'un service public. En conséquence, les dispositions précitées devraient être encore renforcées, ce dont la présidente de l'association a convenu.

Recommandation n° 2 : renforcer le dispositif de prévention des conflits d'intérêt.

2 - Un service d'audit interne en devenir

Le recrutement d'un auditeur en mars 2015 et son licenciement en juillet 2016

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait constaté qu'aucun système organisé d'audit interne n'avait été défini. Les délégations faisaient l'objet, au gré des urgences, d'enquêtes sur place d'administrateurs ou de responsables du siège, sans cadre d'analyse homogène ni même de pratique systématique d'un compte rendu.

Cette situation n'a pas réellement évolué au cours des exercices 2011-2015, que ce soit sous l'administration provisoire ou à son issue.

Or, si les sites ne disposent pas de la personnalité morale et dépendent du siège à la fois pour l'élaboration budgétaire et pour l'exécution du budget, de nombreuses zones de risques potentiels existent, que ce soit pour le respect des procédures avec la remontée des documents comptables, la gestion des caisses et des comptes autorisés et la tenue des divers registres (adoptions, fourrière...), mais également les actions en lien avec l'objet social de l'association, en matière de protection animale et de soins vétérinaires.

Il est donc indispensable que ces activités puissent faire l'objet d'un contrôle et de visites sur place qui ne sauraient être uniquement réalisées par le commissaire aux comptes dans le cadre de sa mission de certification. De même, les visites réalisées par les deux responsables de réseau régionaux (cf. *infra*) ainsi que les aides ponctuelles du siège, notamment dans l'élaboration des budgets locaux, ne peuvent être assimilées à un véritable audit interne.

S'agissant de l'audit interne des services du siège, compte tenu de la mise en place, lors de l'administration provisoire, d'un circuit et d'une procédure spécifique de validation des dépenses ainsi que du recours à un cabinet d'expertise comptable, les risques financiers apparaissent plus limités. Toutefois, la nouvelle direction de la SPA ne s'est engagée dans cette démarche d'audit interne qu'à partir de la fin de l'année 2014. Un auditeur a été recruté en mars 2015 après avoir directement postulé auprès du directeur général, sans qu'au préalable ait été publiée une fiche de poste ou qu'il ait été fait appel à un cabinet de recrutement. Depuis lors, avec le licenciement de son unique agent en juillet 2016 et dans l'attente d'un nouveau recrutement, la mise en place d'un service d'audit interne opérant est encore à confirmer.

Des fonctions peu formalisées et insuffisamment pilotées

L'auditeur interne est directement rattaché à la présidente et au directeur général. Ce positionnement est de nature à permettre un exercice indépendant de cette fonction dans l'ensemble des sites ou services de l'association. Toutefois, pour être pleinement efficace, cette indépendance devrait s'accompagner d'un pilotage du service, à la fois dans l'impulsion des missions diligentées et dans leurs compte-rendus. Or, durant le contrôle, il est apparu que l'auditeur interne n'avait pas été destinataire d'une lettre de mission formalisée ou d'autres formes de consignes écrites.

Si la fiche descriptive de poste, datée du jour du recrutement de l'agent concerné, détaille les missions rattachées à la fonction, elle semble correspondre à l'objectif d'un service d'audit interne bien établi et plutôt étayé, et non au recrutement réalisé d'un seul agent. En outre, le périmètre de mission n'est pas exhaustif, cette fiche se référant aux seules « *missions principales* ».

Après une première année d'exercice, l'auditeur recruté a bénéficié dans les faits d'une très large autonomie, au-delà de quelques commandes orales ponctuelles (procédure sur les voyages et les notes de frais, à la demande du directeur général adjoint). Cette autonomie pouvait s'exercer sur un périmètre très étendu et dans des domaines très variés, eu égard à ses propres limites de temps, voire d'investissement personnel. Cette activité ne semble pas avoir fait l'objet d'un réel pilotage, qui serait passé par la mise en place de rencontres régulières ou de points d'étape formalisés avec la présidente ou le directeur général.

3 - Une absence de plan de contrôle et une cartographie des risques récemment finalisée

En outre, les nombreuses missions diligentées par l'auditeur interne au cours de l'année 2015 ont été engagées sans qu'elles soient effectuées dans le cadre d'un plan d'action préalablement établi, et sans qu'il soit fait référence à une cartographie formalisée de risques identifiés.

Après une phase d'« immersion » dans un refuge, l'auditeur a ensuite procédé au contrôle de 33 sites qui ne semblent pas avoir été sélectionnés par application d'une analyse de risque. Ce contrôle a été réalisé au moyen d'une grille de visite, recouvrant plusieurs critères (gestion

et sécurité du personnel, tenue des registres et du logiciel de gestion des refuges et fourrières GRF, utilisation des véhicules de service, sécurisation et entretien des locaux et du site, soins aux animaux et trésorerie.).

Sur le fond, bien qu'étant plus exhaustif et plus formalisé, ce contrôle ne diffère pas réellement des missions dévolues aux deux responsables régionaux dans l'organisation mise en place en décembre 2014 (réseau est/sud et réseau ouest/nord). Ces responsables sont entre autres⁴² chargés, auprès des responsables de sites, de la mise en œuvre de la politique et de la stratégie de l'association dans le secteur géographique qui leur est attribué. Sur la forme, le contrôle mené par l'auditeur interne a pu parfois être perçu par les responsables de site comme une « intrusion », ce qui révèle au minimum un défaut de communication ou de pilotage du siège et montre que le contrôle interne ne fait pas encore complètement partie de la culture de la SPA dans toutes ses ramifications.

Enfin, toutes ces missions, diligentées en 2015 et au début de 2016, sont antérieures à la cartographie des risques récemment produite par un cabinet extérieur. Cette cartographie a permis d'identifier 19 risques, dont 9 risques critiques possibles, dont certains correspondent à un impact majeur (détérioration de l'image de la SPA, diminution des ressources issues de la générosité du public). Ce document devrait permettre à la SPA d'avoir une visibilité sur les missions à entreprendre et sur leur inscription dans un plan d'action ou d'audit pluriannuel qui reste à définir.

Recommandation n° 3 : mettre en place un plan d'action pour le contrôle interne en s'appuyant sur la cartographie des risques récemment adoptée.

IV - La situation financière

A - Le pilotage budgétaire et l'organisation comptable

1 - Le pilotage budgétaire

À partir des informations envoyées par le siège à la fin du mois d'août de l'année N-1, chacune des entités, avec l'aide éventuelle du service du contrôle de gestion, construit son budget pour tous les postes de dépenses hors investissement. Elles disposent pour ce faire des données des deux exercices précédents ainsi que de celles de l'année en cours avec un calcul « *glissant* » sur six mois. Depuis 2015, les ajustements et la présentation des projets de budget par les responsables locaux interviennent lors d'un pré-arbitrage en comité exécutif.

Les services du siège reçoivent également, mais un peu plus tardivement, leurs projets de budget : les arbitrages concernent principalement les services de la collecte et de la communication.

À l'issue des réunions budgétaires (septembre/octobre N-1), un budget prévisionnel consolidé est approuvé par le conseil d'administration et mis en œuvre⁴³. Il est validé

⁴² Le responsable régional correspondant du site peut être amené à remplacer un salarié responsable de site ou un délégué-président absent ou défaillant.

⁴³ Le budget 2015 a ainsi été approuvé par le conseil d'administration du 27 novembre 2014.

annuellement par les membres de l'association lors de l'assemblée générale de juin après la présentation des rapports (moral, activité, gestion et commissaire aux comptes) et l'approbation des comptes de l'exercice précédent.

Localement et dans son déroulement, le budget prévisionnel est traduit dans le logiciel de gestion des refuges et des fourrières (GRF)⁴⁴. Les demandes d'engagement des dépenses sont réalisées dans le cadre du budget en fonction de devis ou d'un « *droit de tirage* » pour certaines dépenses (nourriture, litières, médicaments...), notamment dans le cadre de marchés à bons de commande. Ce budget peut parfois faire l'objet de dépassement sur demande adressée au contrôle de gestion ou aux responsables de réseau.

Les modalités de ce pilotage n'appellent pas d'observation.

2 - Les opérations comptables et la tenue de la comptabilité

Une comptabilité unifiée est tenue au siège de la SPA. Chaque semaine, les structures locales renvoient ou envoient au siège par voie postale les reçus originaux issus de GRF, accompagnés des pièces de dépense ou de recette correspondantes.

Sur la période, les outils informatiques sont restés inchangés, tout comme les plans comptable et analytique (deux axes analytiques : par site⁴⁵ et par emploi des ressources) appliqués. La production et la présentation des états financiers (comptes de résultats et bilans pour un exercice correspondant à l'année civile) n'ont également pas été modifiées.

⁴⁴ La SPA prévoit le remplacement de ce logiciel par Argos, qui s'appliquera également aux dispensaires.

⁴⁵ Les seules évolutions concernent la création ou la fermeture des établissements.

B - Les résultats et les fonds propres

1 - Des résultats excédentaires

Tableau n° 2 : évolution des résultats en euros (2011-2015)

	2011	N/N-1	2012	N/N-1	2013	N/N-1	2014	N/N-1	2015	N/N-1	Évolution
Exploitation	43 736 440	19 %	42 777 818	- 2 %	41 693 823	- 3 %	48 438 727	16 %	54 053 994	12 %	24 %
Financiers	984 939	1 %	1 106 237	12 %	1 022 783	- 8 %	1 234 377	21 %	1 435 692	16 %	46 %
Exceptionnels	3 185 206	814 %	862 582	- 73 %	680 457	- 21 %	593 257	-13 %	702 947	18 %	- 78 %
Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs	6 980 794	29 %	5 898 339	- 16 %	4 719 749	- 20 %	2 873 059	-39 %	4 848 727	69 %	- 31 %
TOTAL PRODUITS	54 887 379	19 %	50 644 976	- 8 %	48 116 812	- 5 %	53 139 420	10 %	61 041 361	15 %	11 %
Exploitation	41 232 488	5 %	41 193 090	0 %	42 555 050	3 %	46 632 679	10 %	54 497 605	17 %	32 %
Financières	0		0		17 500		325	-98 %	0	- 100 %	
Exceptionnelles	3 526 336	636 %	938 967	- 73 %	340 414	- 64 %	615 309	81 %	587 503	- 5 %	-83 %
Impôts sur bénéfice	430 819	237 %	206 132	- 52 %	303 654	47 %	291 186	- 4 %	227 335	- 22 %	- 47 %
Engagement à réaliser sur ressources affectées	7 639 617	18 %	5 794 794	- 24 %	4 782 432	- 17 %	4 637 985	- 3 %	5 526 337	19 %	- 28 %
TOTAL CHARGES	52 829 260	22 %	48 132 983	- 9 %	47 999 050	0 %	52 177 484	9 %	60 838 780	17 %	15 %
EXCÉDENT	2 058 119	- 27 %	2 511 993	22 %	117 762	- 95 %	961 936	717 %	202 581	- 79 %	- 90 %

Source : Cour des Comptes d'après comptes annuels

Les résultats de la SPA sont excédentaires sur l'ensemble de la période, et plus particulièrement en 2011 (2,06 M€) et 2012 (2,51 M€), ce qui a contribué à l'augmentation des réserves⁴⁶. Ils sont essentiellement liés aux activités d'exploitation⁴⁷. Les produits et charges exceptionnels de l'exercice 2011 comptabilisent principalement une dépréciation et la reprise d'une créance⁴⁸ pour un montant de 2,80 M€, n'ayant au total aucun impact sur le résultat exceptionnel. Les résultats financiers, quasi-exclusivement liés à la comptabilisation des revenus du portefeuille, contribuent aux résultats excédentaires, mais ne représentent que 2,35 % du total des produits.

2 - Des produits d'exploitation croissants

Les produits d'exploitation progressent de 24 % sur la période 2001-2015. L'évolution des produits est très marquée en 2015, en raison de l'augmentation combinée des dons (+ 34 %)

⁴⁶ Après deux exercices déficitaires (- 1,52 M€ en 2009 ; - 2,83 M€ en 2010).

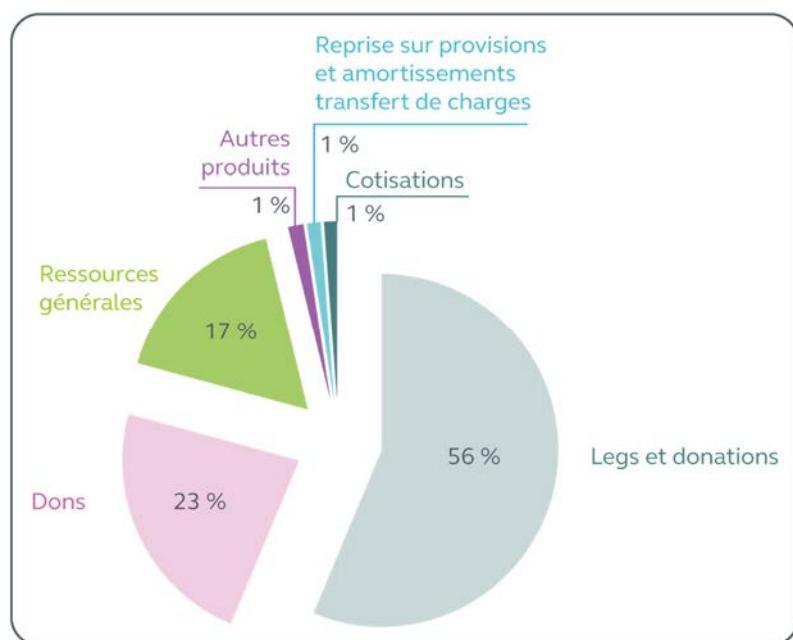
⁴⁷ Le résultat d'exploitation 2013 est déficitaire (- 861 227 €) compte tenu à la fois de la baisse des produits (-3 %), en particulier la baisse des produits issus de legs, et de la progression des charges (+ 3 %) ; ce déficit est compensé par les produits financiers constatés au titre de ce même exercice. Le déficit du résultat d'exploitation 2015 (- 443 610 €) s'explique par la forte progression des charges de l'exercice (+ 17 %).

⁴⁸ Crédit relative au maître d'œuvre en charge de la construction du refuge et de la fourrière de L'Alpes-Maritimes (Val d'Oise) et du refuge de Bruyères-sur-Oise (Val d'Oise).

et des legs (+ 24 %) (cf. chapitre III - « La collecte des ressources issues de la générosité du public »). Ils s'élèvent à 54,03 M€ en 2015.

La répartition des produits d'exploitation demeure très stable. Les legs et donations (30,44 M€ en 2015) en représentent plus de la moitié et les dons un peu moins du quart (12,39 M€ en 2015). Les ressources générales (9,16 M€ en 2015) en représentent 17 % à chaque exercice ; cette dernière catégorie regroupe principalement les produits issus des adoptions et des soins vétérinaires, ainsi que ceux qui sont perçus au titre des conventions de fourrière. Les autres produits d'exploitation représentent une part bien plus modeste, mais subissent des évolutions plus marquées : les « autres produits » diminuent de 37 % sur la période (0,75 M€ en 2015), alors que les produits issus des cotisations d'adhérents progressent de 60 % (0,63 M€ en 2015).

Graphique n° 1 : décomposition des produits d'exploitation en 2015



Source : Cour des comptes d'après comptes annuels 2015

3 - Des charges d'exploitation en constante progression

Les charges d'exploitation progressent de 32 % sur la période et plus particulièrement en 2015 (+ 17 %). Elles s'élèvent à 54,50 M€ en 2015.

L'évolution la plus significative concerne les charges liées aux « services extérieurs » (+ 63 % sur la période), soit 19,72 M€ en 2015.

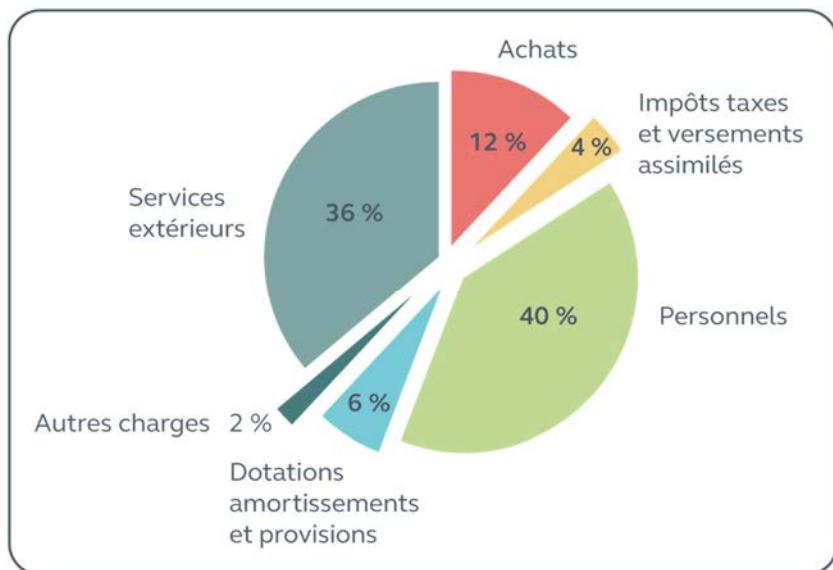
Cette augmentation touche dans une moindre mesure les charges de personnel (+ 18 % sur la période) qui s'élèvent à 21,92 M€ en 2015. Stables en valeur relative, elles représentent 40 % de l'ensemble des charges d'exploitation en 2015.

Les services extérieurs (36 % des charges d'exploitation en 2015) correspondent à la rémunération des nombreuses tâches externalisées, au titre desquelles la sous-traitance des publipostages (+ 99 % sur la période, soit 1,43 M€ en 2015), ainsi que les affranchissements

(+ 28 % sur la période, soit 1 M€ en 2015) et surtout les prestations des vétérinaires (+ 73 % sur la période, soit 5,32 M€ en 2015).

Les achats, en progression de plus de 32%, représentent 12 % de l'ensemble des charges d'exploitation en 2015 (6,6 M€). En particulier, les achats de médicaments (1,95 M€ en 2015), qui représentent le premier poste de dépense, progressent de 33 %. Les achats de nourriture (1,42 M€ en 2015) augmentent de 10 %.

Graphique n° 2 : décomposition des charges d'exploitation en 2015



Source : Cour des comptes d'après comptes annuels 2015

4 - Une trésorerie particulièrement confortable

Au 31 décembre 2015, le fonds de roulement assure à l'organisme une trésorerie de plus de 66 M€. Avec un besoin négatif en fonds de roulement, la SPA dispose ainsi de ressources de trésorerie lui permettant de couvrir près d'une année et demie de fonctionnement courant.

Tableau n° 3 : évolution de la trésorerie (2011-2015)

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement	54 178 509	53 892 635	53 479 082	53 754 962	53 202 597
Besoin en fonds de roulement	10 853 340	10 570 965	10 640 630	11 127 923	12 981 720
= "Trésorerie"	65 031 849	64 463 600	64 119 712	64 882 885	66 184 317
Charges décaissables de l'exercice hors dotations aux amortissements	37 254 936	38 423 373	39 044 648	43 487 615	51 305 933
Charges d'exploitation décaissables / 365	102 068	105 270	106 972	119 144	140 564
Trésorerie en jrs charges d'exploitation décaissables	637	612	599	545	471

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Cette trésorerie très importante, quasiment stable sur la période considérée (+ 1,77 %), n'a donc pas été réellement affectée par l'augmentation constante, particulièrement en 2015, des charges d'exploitation.

5 - Des fonds propres en progression, récemment affectés en « réserve pour projet associatif »

Le fonds de roulement comptable intègre des fonds propres qui comprennent principalement les « fonds associatifs sans droit de reprise », les « autres réserves » et le « report à nouveau » constitué des bénéfices accumulés des exercices précédents⁴⁹.

Au 31 décembre 2013, le report à nouveau ainsi accumulé, non utilisé et non affecté, s'élevait à 58,64 M€⁵⁰.

Lors de l'assemblée générale du 14 juin 2014, ces fonds ont fait partiellement l'objet d'une décision d'affectation. Par ce vote, l'association a ainsi approuvé la dotation d'une réserve destinée à la rénovation ou la construction de 27 sites⁵¹ pour un montant total affecté de 41,3 M€, qui est venu se substituer au solde (1,97 M€ au 31 décembre 2013) de la précédente dotation validée en 2001.

Lors de l'assemblée générale du 27 juin 2015, cette « réserve pour projet associatif » a fait l'objet d'un abondement de 7,61 M€. Compte tenu des utilisations de l'exercice, cette réserve s'élevait alors à un montant total affecté de 46,75 M€⁵².

Compte tenu de l'affectation du résultat 2015, qui était excédentaire, le « report à nouveau » s'élevait, au 31 décembre 2015, à un peu moins de 15 M€.

Le montant global des fonds propres s'élève au 31 décembre 2015 à plus de 68 M€, soit 19 mois de collecte, ce qui procure à la SPA une situation financière très confortable, mais ce qui traduit également l'incapacité de l'association à s'engager dans la rénovation de ses refuges et dispensaires (cf. chapitre IV).

CONCLUSION

La période d'administration provisoire a duré plus de trois ans et demi. Plus de deux ans se sont écoulés avant l'adoption de nouveaux statuts, puis à nouveau 18 mois avant que de nouvelles élections soient organisées. Au surplus, les statuts restent à ce jour imparfaitement appliqués et les modifications réintroduites après leur annulation en justice n'avaient pas encore été approuvées par le ministre de l'intérieur à la date de publication du présent rapport.

Le retour à un mode normal de gouvernance n'a en effet pas mis fin aux actions en justice. En revanche, le conseil d'administration élu pour trois ans a pu travailler sans blocage apparent, à la différence de ce que la Cour avait constaté lors de son précédent contrôle.

Le climat entourant le fonctionnement de l'association depuis 2011 ne peut toutefois être qualifié de serein si l'on en juge par l'instabilité de la direction du siège, la forte rotation des

⁴⁹Cette affectation en « report à nouveau » a été votée par les assemblées générales annuelles successives.

⁵⁰ Au 31 décembre 2007, dernier exercice contrôlé par la Cour lors de son précédent contrôle, le « report à nouveau » s'élevait à 52,90 M€. Il a donc encore augmenté de 5,7 M€ en l'espace de six ans.

⁵¹ Les sites concernés sont détaillés dans les comptes annuels.

⁵² Cette réserve a été portée à 49,1 M€ par l'assemblée générale du 25 juin 2016, lors du vote des comptes 2015.

salariés, ainsi que les relations complexes entre ces derniers et les bénévoles, situation déjà observée en 2009 dans le précédent rapport de la Cour.

En outre, alors que la Cour avait relevé dans ce même rapport qu'aucun système organisé de contrôle interne n'avait été défini, elle est conduite à constater, à nouveau, qu'aucune action n'a été entreprise dans ce domaine par l'administrateur provisoire et que la situation n'a qu'à peine évolué depuis l'élection de la nouvelle équipe dirigeante. Au demeurant, la mise en place d'un tel contrôle nécessite la définition préalable d'un référentiel formalisé et actualisé de toutes les procédures, connu de l'ensemble des intervenants, alors qu'un tel corpus de procédures fait encore largement défaut aujourd'hui.

Enfin, dans ses deux précédents rapports, la Cour avait constaté la permanence de réserves importantes et une théaurisation certaine, en dépit des besoins de rénovation pourtant urgents de certains refuges. La situation de trésorerie de la SPA reste aujourd'hui particulièrement favorable (plus de 66 M€ au 31 décembre 2015), ce qui lui permet de couvrir près d'une année et demie de fonctionnement courant. L'association a décidé d'affecter partiellement une partie des fonds propres pour financer une réserve associative destinée à la rénovation et à la construction de plus d'une vingtaine de sites. Le montant global des fonds propres s'élève à 68,12 M€ au 31 décembre 2015.

Chapitre II

Le respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public

I - La déclaration préalable d'appels à la générosité publique

L'association a rempli ses obligations relatives à la déclaration préalable d'appels à la générosité publique pour les cinq exercices⁵³, en utilisant un modèle de lettre homogène.

Les campagnes sont annoncées et déclinées selon les appels aux dons ou aux legs, ainsi que selon les principaux vecteurs :

- appels aux dons par marketing direct (publipostage, téléphone et internet) ou indirect (*via* le journal trimestriel « *La Cause animale* », ainsi qu'en lien avec un catalogue de vente par correspondance) ;
- création d'un évènement particulier en 2014, la « cani-course », sur le principe des courses « solidaires » pour lesquelles les participants récoltent des fonds ;
- promotion des legs et des donations (participation au congrès des notaires, informations orientées vers les donateurs et les notaires, diverses insertions dans la presse) ;
- campagnes nationales ponctuelles (journées Portes ouvertes, Noël des animaux), qui ont pour objet principal l'adoption du plus grand nombre d'animaux, mais peuvent également susciter des appels à dons au sein des refuges.

Quelques imprécisions, voire des incohérences, apparaissent toutefois à la lecture des déclarations d'appels. Ainsi, s'agissant du marketing téléphonique, aucun contrat n'a été produit par la SPA (cf. *infra*). En outre, en 2013, des précisions ont été apportées en matière d'e-mailings, qui est un vecteur en développement, mais cette mention a disparu en 2014 alors que la stratégie internet de l'association ne faiblissait pas.

⁵³ Lettres adressées à la préfecture de Paris les 15 février 2011, 6 janvier 2012, 8 janvier 2013, 26 février 2014, 19 mai et 30 novembre 2015.

II - Les objectifs de l'appel à la générosité du public

Les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique renvoient directement aux « missions [de la SPA] relevant de son objet social ».

Déclinées selon cinq items en application de l'article 1^{er} des statuts, les objectifs peuvent en réalité être regroupés en trois thèmes qui correspondent aux missions sociales :

- recueillir et soigner les animaux perdus et abandonnés pour les faire adopter ;
- la lutte contre les trafics et le commerce des animaux, ainsi que la lutte contre la cruauté perpétrée sur les animaux, la veille quant au respect de la réglementation concernant les animaux et l'implication pour l'amélioration des textes en faveur de la protection animale ;
- la sensibilisation de l'opinion publique.

Par ailleurs, le même article 1^{er} prévoit que l'association « coopère avec les associations et organismes poursuivant les mêmes buts et existant en France et dans les autres pays ». Cette disposition est importante, car l'association verse des subventions à certaines associations établies à l'étranger (cf. *infra*).

III - Le compte d'emploi des ressources

A - Une présentation du compte d'emploi des ressources (CER) qui respecte la réglementation

Conformément aux textes en vigueur, les comptes annuels certifiés produits pour chaque exercice contrôlé comprennent une annexe et un compte d'emploi des ressources (CER)⁵⁴, lui-même assorti d'une annexe.

La présentation du CER pour les exercices contrôlés respecte les prescriptions réglementaires.

B - Des règles d'élaboration du CER conformes à la réglementation

La comptabilité analytique développée par l'association permet de construire le compte d'emploi des ressources : chaque écriture comptable est affectée à un site ou à un service et reçoit également un code emploi (catégorie d'emploi) ou un code ressource (nature de ressource).

Dans les faits, l'affectation des charges du compte de résultat à une catégorie d'emploi est principalement déterminée en fonction du site ou du service concerné. En effet, seuls deux services font l'objet d'une répartition des charges entre deux rubriques (cf. *infra*), celui du traitement des dons (rubrique « frais de recherche de fonds ») et rubrique « frais de

⁵⁴ Application de l'arrêté du 11 décembre 2008 portant homologation du règlement 2008-12 du 7 mai 2008 du Comité de la réglementation comptable. Le règlement 2008-12 a défini une présentation du CER sous la forme d'un tableau en quatre colonnes : les colonnes 1 et 2 reprennent l'intégralité des charges et des produits du compte de résultat, les colonnes 3 et 4 présentent l'emploi des ressources issues de la générosité du public.

fonctionnement ») et, à compter de l'exercice 2014, celui de la communication (rubrique « missions sociales » et rubrique « frais de fonctionnement »). Les produits du compte de résultat sont affectés à une rubrique de ressource en fonction de leur nature.

En raison des limites de l'outil informatique comptable, la construction du compte d'emploi des ressources est effectuée au prix d'une ressaisie des données sur tableau Excel.

Les tableaux de passage du compte de résultat au CER n'appellent pas d'observation et permettent de constater que le CER est, conformément à la réglementation, la traduction du compte du résultat à partir duquel il est élaboré. Toutefois, le tableau de passage n'est intégré dans les comptes annuels que pour l'exercice 2015.

C - Les marges de progression

1 - Les charges et les produits du compte de résultat⁵⁵

Les rubriques d'emplois sont conformes à la réglementation

Tableau n° 4 : les montants imputés en « emplois » (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Missions sociales</i>	30,55	31,72	31,70	37,10	42,74
<i>Frais de recherche de fonds</i>	3,06	3,9	3,81	4,28	5,77
<i>Frais de fonctionnement</i>	9,61	5,97	6,22	5,35	6,10
<i>Dotations aux provisions</i>	1,97	0,75	1,49	0,77	0,71
<i>Engagement à réaliser sur ressources affectées</i>	7,64	5,79	4,78	4,67	5,52
<i>CER</i>					
<i>CDR</i>	52,83	48,13	48	52,17	60,84

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les charges imputées dans les rubriques d'emploi du CER sont issues des charges du compte de résultat, par imputation directe ou par répartition. En effet, certaines charges de personnels rattachés à des services dont l'activité concerne plusieurs rubriques sont ventilées au prorata de la masse salariale et les charges de traitement des dons et des adhésions sont réparties en fonction du pourcentage des sommes perçues de ces ressources.

L'annexe au CER ne mentionne pas l'existence de ces répartitions, qui demeurent marginales, ni *a fortiori* les clés retenues pour leur mise en œuvre. Il est cependant constaté que, s'agissant des charges de personnel, une information globale (charges directes ou charges réparties) quant à leur montant est effectivement donnée pour chacune des rubriques du compte d'emploi. L'association n'ayant pas mis en place de fiches de suivi des activités, la répartition au prorata du temps de travail relève d'une estimation, stable sur la période, alors même qu'elle a été étendue, à compter de l'exercice 2014⁵⁶, aux charges de communication liées à la sensibilisation du public et à certaines charges et cotisations du personnel (formation, taxes AGEFIPH, participation à l'effort de construction et subventions au comité d'entreprise)

⁵⁵ Colonnes 1 et 2 du CER.

⁵⁶ Décision prise par le conseil d'administration du 24 avril 2015.

auparavant centralisées en frais de fonctionnement. L'annexe au CER mentionne la révision de ces deux règles de présentation, intervenue à partir de l'exercice 2014.

Les dépenses de sensibilisation du public à la protection animale (1,44 M€ en 2014), dorénavant imputées en « missions sociales », sont mentionnées en détaillant les frais de communication proprement dits et les frais de personnel de communication afférents. Pour permettre une évaluation à périmètre comparable, l'annexe intègre les chiffres détaillés de l'exercice 2013. Cette annexe fait également état, sans toutefois les chiffrer, du rattachement des charges et cotisations du personnel mentionné ci-dessus, qui sont ventilées dans les rubriques « missions sociales » et « frais de recherche de fonds » au prorata de la masse salariale qui y est déjà imputée. Il résulte de l'analyse du détail de ces charges que ces deux rubriques sont très modestement impactées : 0,63 M€ en « missions sociales » et 20 000 € en « frais de recherche de fonds » en 2014.

Les missions sociales sont essentiellement réalisées par l'association elle-même et quasi exclusivement en France. L'association effectue toutefois chaque année quelques versements à d'autres organismes pour les missions sociales réalisées à l'étranger. Le CER 2013 ne retrace pas ces opérations (20 000 €), qui ont été imputées par erreur en missions sociales réalisées en France.

Les autres rubriques n'appellent pas d'observations.

Les rubriques de ressources ne mentionnent que récemment les dons affectés

Tableau n° 5 : les montants imputés en « ressources » (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Ressources collectées auprès du public</i>	33,78	31,88	31,94	37,26	42,86
<i>Autres fonds privés</i>	0	0	0	0	0
<i>Subventions et concours publics</i>	2,41	2,15	2,19	2,16	2,08
<i>Autres produits</i>	10,75	8,45	8,58	9,55	10,66
<i>Reprises de provisions</i>	0,95	2,26	0,68	1,3	0,6
<i>Report des ressources affectées et non utilisées des exercices antérieurs</i>	6,98	5,9	4,72	2,87	4,84
CER	54,87	50,64	48,11	53,14	61,04
CDR					

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les comptes d'emploi des ressources intègrent les rubriques de ressources prescrites par la réglementation. Seule la rubrique « ressources collectées auprès du public » fait l'objet d'une répartition en sous-rubriques afin de permettre aux contributeurs d'avoir une connaissance détaillée des sommes versées, notamment au regard des éventuelles affectations décidées. Toutefois, la sous-rubrique « dons manuels affectés » n'est renseignée qu'à compter de l'exercice 2015.

Or dans les faits, l'association a procédé à des appels à dons affectés (en 2014 pour le site de Poulainville dans la Somme, cf. *infra* chapitre III). Mais surtout elle perçoit très régulièrement dans ses sites des dons spontanés qu'il est difficile d'exclure de toute volonté d'affectation de la part des donateurs, d'autant plus que cette « affectation » est partiellement appliquée, puisque l'association procède au suivi de ces ressources en fonds dédiés dans le cas où elles ne seraient pas utilisées l'année de leur comptabilisation.

2 - L'affectation et le suivi des ressources collectées auprès du public⁵⁷

Une affectation par différence des ressources collectées auprès du public

Le CER permet de renseigner le donateur ou le testateur de l'emploi des seuls fonds versés au titre de la générosité publique (colonne 3 du CER) : cet emploi, conformément à la réglementation, figure dans les CER publiés par la SPA.

La méthode d'affectation est issue de la comptabilité analytique développée par l'association, puisque chaque ressource est affectée au site ou au service qui l'a directement générée ou qui en a assuré la réalisation.

Toutes les ressources non collectées auprès du public font l'objet d'une telle affectation. À titre d'exemple, les participations aux frais d'adoption comptabilisées en « autres produits » ou les produits des conventions de fourrière comptabilisés en « subventions et autres concours publics » sont affectées en « missions sociales ». Par différence, les ressources collectées auprès du public viennent en complément financer le solde des emplois. Selon les exercices, le volume des ressources non collectées auprès du public fait ainsi varier la part de la générosité publique dans les principales rubriques du CER.

Comme indiqué dans le tableau suivant, les missions sociales sont en 2015 financées par la générosité publique à hauteur de 82 %, contre 71 % en 2011.

Tableau n° 6 : part de la générosité publique sur les « emplois »

	2011	2012	2013	2014	2015
Part Générosité publique/Missions sociales	71 %	74 %	73 %	77 %	82 %
Part Générosité publique/Frais de recherche de fonds	84 %	81 %	66 %	79 %	95 %
Part Générosité publique/Frais de fonctionnement	50 %	75 %	75 %	62 %	62 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Cette méthode d'affectation n'appelle pas d'observation sur le fond.

Il est cependant constaté au titre des CER 2012 à 2014 que l'association a par erreur considéré les cotisations des adhérents - comptabilisées en « autres produits »⁵⁸ et normalement affectées aux « frais de fonctionnement » - comme des ressources collectées auprès du public. Les emplois apparaissent ainsi avoir été couverts par plus de générosité publique que cela n'a été le cas dans la réalité des faits. Cette erreur ne s'est pas renouvelée dans le CER 2015.

⁵⁷ Colonnes 3 et 4 du CER.

⁵⁸ 551 850 € en 2012 ; 395 935 € en 2013 ; 581 200 € en 2014.

En outre, les données sont retracées et affichées dans le CER de manière globale, sans qu'elles fassent l'objet d'une affectation plus affinée en sous-rubriques, notamment en ce qui concerne les « missions sociales » et les « frais de recherche de fonds ». Pour ces derniers, la générosité du public n'est affectée que sur les seuls « frais d'appel à la générosité du public », les charges liées à la recherche de fonds privés ou de concours publics (très modestes) étant financées par d'autres ressources. Par ailleurs, toutes les missions sociales réalisées par le biais de versements effectués à d'autres organismes sont de fait financées par des ressources issues de la générosité du public, sans que la SPA ait justifié d'une information des donateurs lors des appels à dons.

Le financement des immobilisations

Le règlement 2008-12 prévoit de mentionner au CER « le coût d'acquisition, lorsqu'il est significatif, des immobilisations ou fractions d'immobilisations (corporelles, incorporelles et financières) financées par les ressources collectées auprès du public, réalisées au titre de l'exercice ». L'association a effectivement considéré qu'elle avait utilisé une part des ressources issues de la générosité publique pour le financement de telles immobilisations (T5 du CER). Comparées aux acquisitions brutes de l'année mentionnées dans l'annexe des comptes annuels (« Notes sur le Bilan »), la générosité publique en finance près de 100 % pour les exercices 2011 à 2014.

Tableau n° 7 : part des immobilisations financées par la générosité publique

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Acquisitions brutes de l'année	1 998 279	3 431 393	3 498 802	4 360 070	4 106 551
Acquisitions financées par la générosité publique (T5 CER)	1 998 279	3 415 084	3 498 515	4 336 158	1 721 427
% de financement générosité publique	100,00 %	99,52 %	99,99 %	99,45 %	41,92 %

Source : Cour des comptes, d'après comptes annuels

Compte tenu de l'origine des ressources générales de l'association et des affectations précitées, les montants des acquisitions financées par la générosité publique n'appellent pas d'observation particulière.

Une information globale sur la nature des immobilisations (tableau de variation des immobilisations) et sur les principales acquisitions de l'exercice est donnée dans l'annexe des comptes annuels (« Faits caractéristiques de l'exercice - patrimoine immobilier » et « Notes sur le Bilan »), sans toutefois que soit indiqué le montant de chaque acquisition. Les comptes annuels des exercices 2014 et 2015 présentent cependant la caractéristique de faire figurer un montant pour chacune des principales acquisitions de l'exercice⁵⁹.

Pour autant, ces différentes données ne permettent pas d'expliciter et de chiffrer les seules immobilisations couvertes par la générosité publique et mentionnées dans les CER (T5). Pour

⁵⁹ En 2014, Pouainville (1 656 983 €), le Grand refuge de Pervenchères (1 430 708 €) et le dispensaire de Marseille (468 175 €).

En 2015, nouveaux terrains pour le Grand refuge de Pervenchères (614 397 €), rénovations des refuges de Le Garric, Morée et Tourcoing (montant cumulé 195 250 €).

y remédier, l'association s'est engagée à produire une note complémentaire, qui sera jointe à l'annexe des comptes.

Un suivi conforme des ressources collectées

Le report des ressources collectées non utilisées et non affectées en début d'exercice pour la première application (CER 2009) du règlement 2008-12 a été calculé, comme le permettait la réglementation, suivant la méthode forfaitaire.

Aucune observation n'est à formuler sur les enchaînements de reports sur les exercices suivants.

Des fonds dédiés minorés et qui ne sont pas abondés des produits financiers correspondants

Les fonds dédiés inscrits au bilan constatent la partie non utilisée des ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis, quelle que soit l'origine des ressources (générosité publique et hors générosité publique). Afin de permettre le suivi de ces ressources, le CER en enregistre la variation, qui influence le solde des ressources non affectées et non utilisées, comme cela est indiqué ci-dessus.

Tableau n° 8 : les fonds dédiés (2011-2015) en €

en €	Fonds à engager au 1 ^{er} janvier	Régularisation sur fonds dédiés	Engagements à réaliser sur ressources affectées	Utilisation en cours d'exercice	Fonds restant à engager au 31 décembre
			= CDR et colonne 1 du CER	= CDR et colonne 2 du CER	= montants inscrits au passif du bilan
2011	10 717 420	- 2 600	7 639 617	- 6 980 794	11 373 643
2012	11 373 643		5 794 794	- 5 898 339	11 270 098
2013	11 270 097	- 90 240	4 782 432	- 4 719 749	11 242 540
2014	11 242 541	33 922	4 637 985	- 2 873 059	13 041 389
2015	13 041 389		5 526 337	- 4 848 727	13 718 999

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Les fonds dédiés sont uniquement constitués de legs et donations qui, de par la volonté du testateur, font l'objet d'une affectation à un projet ou à un site.

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait noté l'importance des fonds restant encore à engager (13,49 M€ au 31 décembre 2007) et avait encouragé l'association à les utiliser plus activement. Il ressort du tableau ci-dessus que la situation n'a pas évolué (13,71 M€ au 31 décembre 2015). De plus ce solde – en 2007, comme en 2015 – doit être considéré comme minimal si l'on considère le montant d'un legs⁶⁰ (6,51 M€) comptabilisé dès son origine à tort comme une dette (« autres dettes »).

Il est également observé que l'association ne réintègre pas en fonds dédiés les produits financiers correspondants, au motif qu'ils ne disposent pas de leurs propres placements, ce qui a pour effet de les mutualiser dans les produits financiers globaux. Cette façon d'opérer peut

⁶⁰ Legs D. ouvert en 1988.

être éventuellement prise en considération lorsque les sommes inscrites sont de faible importance et de courte durée. En revanche, pour des montants plus élevés, ce qui est le cas des fonds dédiés de la SPA, l'inscription en fonds dédiés des produits financiers permet d'assurer un emploi qui correspond à l'affectation initiale.

Recommandation n° 4 : inscrire en fonds dédiés les produits financiers issus des legs et donations affectés et non utilisés.

3 - L'évaluation des contributions volontaires en nature

Les CER produits par la SPA intègrent, conformément aux prescriptions règlementaires, des données financières sur l'évaluation des contributions volontaires en nature. Deux observations méritent toutefois d'être notées.

D'une part, l'évaluation du bénévolat se limite à celui des délégués-présidents responsables de refuges (804 000 € en 2015), dont le rôle ne diffère pas réellement de celui d'un responsable salarié ; en revanche, les bénévoles « *non responsables* » intervenant de manière occasionnelle ou plus appuyée dans les sites ne font l'objet d'aucune valorisation : l'annexe des comptes précise qu'il n'existe pas de recensement de ces bénévoles et en donne un nombre approximatif. Pourtant, rien ne paraît s'opposer à la mise en place d'un tel recensement : dans les sites visités, des registres de bénévoles, dont les interventions sont encadrées (planning, assurance, notes de frais), sont tenus et aucune difficulté majeure ne semble empêcher de comptabiliser ces heures d'interventions et, après centralisation des informations au siège, de leur appliquer un coût en fonction du niveau de qualification retenu.

D'autre part, si les dons en nature font également l'objet d'une valorisation (317 067 €⁶¹ en 2015), l'annexe ne donne aucune précision quant à leur nature réelle.

L'association reconnaît ne pas procéder à la valorisation des dons de nourriture issus de particuliers (dons spontanés ou à l'occasion de petites opérations locales), ce qui est critiquable étant donné le volume des dons reçus et, surtout, en termes d'affichage à l'égard du donateur (cf. *infra*). La SPA procédant à ses propres achats de nourriture, ces dons ne sont pas normalement destinés à nourrir les animaux détenus, même si des décisions locales d'utilisation ont été constatées. Dans les différents refuges, le stockage n'est pas suffisamment différencié selon qu'il s'agit de dons ou d'achats. Par ailleurs, la gestion de ces stocks n'est pas toujours extrêmement rigoureuse, ce qui rend par exemple difficile le contrôle des dates de péremption.

C'est pourquoi, une gestion plus rigoureuse des stocks devrait être mise en œuvre, et constitue un préalable à leur valorisation.

⁶¹ Principalement constitués d'abandon de frais d'indemnités kilométriques.

IV - Une communication financière auprès des donateurs perfectible

A - Affiner la présentation des ratios dans les appels à dons

Du début 2011 au mois d'avril 2015, la même mention perdure sur les appels à don :

« Pour 100 € de dons :

- 75 € pour les missions sociales
- 16 € pour les frais de gestion
- 9 € pour les frais de recherche de dons ».

Depuis avril 2015, les ratios ont évolué comme suit :

« Pour 100 € de dons :

- 80 € pour le bien-être des animaux
- 11 € pour les frais de gestion
- 9 € pour les frais de recherche de dons ».

Or le tableau suivant montre que les pourcentages ne sont pas exactement identiques d'une année à l'autre.

Tableau n° 9 : le poids relatif des différentes rubriques du CER de 2011 à 2015

Colonne 3 CER	2011		2012		2013		2014		2015	
	Montant (€)	%								
Missions sociales	21 770 262	74,73	23 329 010	75,31	23 134 032	76,33	28 419 090	81,02	35 009 676	79,67
Frais recherche de fonds	2 571 773	8,83	3 140 899	10,14	2 505 625	8,27	3 360 363	9,58	5 487 668	12,49
Frais de fonctionnement	4 789 955	16,44	4 507 845	14,55	4 666 499	15,40	3 295 402	9,40	3 445 327	7,84
Total	29 131 990	100	30 977 754	100	30 306 156	100	35 074 855	100	43 942 671	100

Source : Cour des comptes d'après CER

Par ailleurs, si l'on peut penser que les ratios tirent depuis avril 2015 les conséquences de la répartition issue de la création d'une nouvelle mission sociale pour les comptes 2014, diminuant *de facto* la part des frais de fonctionnement, là encore, les pourcentages pris au sens strict sont différents de ce qui est annoncé pour les frais de recherche de fonds d'une part, les frais de fonctionnement d'autre part. Il convient que les ratios figurant dans les appels à dons soient alignés sur les chiffres figurant au CER.

Par ailleurs, le libellé de certains appels à dons peut prêter à confusion. Ainsi, lors des campagnes régulières comme celles menées contre les abandons estivaux, le donateur est invité à donner « 24 € pour nourrir un chat pendant 2 mois », « 26 € pour nourrir un chien pendant 2 mois », « 35 € pour nourrir et soigner un chat pendant 3 mois ».

On retrouve la même difficulté en ce qui concerne les dons en ligne. Les rubriques de l'espace « don » du site internet de l'association sont précises. Par exemple, à la rubrique « *je donne une fois* », le donateur potentiel a le choix entre :

- 34 € pour nourrir et soigner un chien pendant un mois ;
- 50 € pour lutter contre la maltraitance ;
- 90 € pour nourrir et soigner un chat pendant trois mois ;
- 168 € soigner un cheval pendant deux mois.

Interrogés sur ces éléments, les responsables de l'association considèrent qu'il ne s'agit que d'exemples et non de dons affectés. La Cour constate que la mention « *par exemple* » a bien été intégrée.

La comparaison des chiffres avancés laisse toutefois perplexe, le coût de la nourriture et des soins d'un chat pendant trois mois variant quasiment du simple au triple (35 € dans le cas d'un appel estival ; 90 € sur le site internet). Les responsables de l'association ont indiqué que cette mise en cohérence avait bien eu lieu. Les montants demeurant identiques sur le site internet, ce sont donc les appels à dons dans leur présentation sur papier qui devraient avoir été corrigés.

B - Compléter la diffusion du CER auprès des donateurs

La SPA précise dans l'annexe des comptes annuels que « la SPA a décidé, pour une information plus claire et plus complète, de faire une présentation de son CER intégrant la totalité de ses ressources et de ses emplois ». Tel est effectivement le cas.

Pour autant, la communication financière demeure perfectible, à commencer par la valorisation des dons en nature (principalement de nourriture) effectués au niveau des refuges (cf. *supra*).

La SPA rend disponible sur son site internet, depuis 2014, un document intitulé « L'essentiel », qui comporte une présentation synthétique du compte d'emploi des ressources. Cette initiative constitue un progrès, qui pourrait être renforcé par l'insertion de ce document au sein de « *La Cause animale* », revue trimestrielle adressée aux donateurs et adhérents (cf. *infra*).

CONCLUSION

L'association a correctement rempli ses obligations relatives aux déclarations préalables d'appels à la générosité publique pour les cinq exercices contrôlés, en dépit de quelques imprécisions.

Le compte d'emploi des ressources (CER) respecte les prescriptions réglementaires ; les tableaux de passage du compte de résultat au CER produits par l'association permettent de constater que le CER reflète le compte de résultat à partir duquel il est élaboré.

En revanche, la rubrique « dons manuels affectés » n'est renseignée que depuis l'exercice 2015, alors que l'association a procédé à des appels à dons dédiés pour au moins deux opérations au cours des exercices antérieurs.

Par ailleurs, une meilleure valorisation des contributions volontaires en nature dans le CER a pour préalable une gestion plus rigoureuse des stocks de nourriture pour les animaux dans les refuges.

Enfin, la communication financière vers le donateur demeure perfectible sur plusieurs points. Les ratios présentés sur les appels à dons, inchangés sur une période de quatre ans, gagneraient à être alignés, de manière plus précise, sur les chiffres figurant au CER. La présentation synthétique du CER, dorénavant disponible sur le site internet de l'association, pourrait faire également l'objet d'une diffusion auprès des donateurs et des adhérents par l'intermédiaire de la revue « La Cause animale ».

Chapitre III

La collecte des ressources auprès du public

I - Les ressources collectées auprès du public, en augmentation, représentent les trois quarts des ressources annuelles de la SPA

Les ressources issues de la générosité publique, qui sont en augmentation de plus de 9 M€ sur la période, représentaient 72 % des ressources de l'association en 2011, proportion qui s'élève à 77 % en 2015. Dans ce total, les legs et autres libéralités (en augmentation de 24 % sur la période) sont prépondérants : en 2015, ils représentent 55 % des ressources totales et 71 % des ressources provenant de la générosité publique. La même année, les dons, dont la collecte est également en augmentation (+ 34 % depuis 2011) représentent 22 % des ressources totales (et 29 % des ressources provenant de la générosité publique).

Tableau n° 10 : les ressources collectées et les frais associés (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2011-2015
Legs et autres libéralités	24 510 768	22 640 519	21 677 739	26 061 715	30 437 674	24 %
Autres produits liés à la générosité du public	30 000	0 %				
Frais de gestion et de traitement legs et autres libéralités	283 550	553 560	180 882	345 471	1 198 248	323 %
Frais de personnel legs et autres libéralités	350 391	459 197	358 379	363 291	445 477	27 %
Total frais legs	633 940	1 012 757	539 261	708 762	1 643 725	159 %
<i>Part des frais sur les legs et donations</i>	<i>3 %</i>	<i>4 %</i>	<i>2 %</i>	<i>3 %</i>	<i>5 %</i>	
Dons	9 243 584	9 204 622	10 229 163	11 169 905	12 389 154	34 %
Frais de gestion et de traitement dons	2 097 068	2 609 999	2 898 843	3 025 425	3 650 806	74 %
Frais de personnel dons	183 494	114 925	233 130	359 196	325 750	78 %
Total frais dons	2 280 561	2 724 923	3 131 973	3 384 620	3 976 556	74 %
<i>Part des frais sur les dons</i>	<i>25 %</i>	<i>30 %</i>	<i>31 %</i>	<i>30 %</i>	<i>32 %</i>	
Total ressources collectées auprès du public (CER)	33 784 352	31 875 141	31 936 902	37 261 620	42 856 828	27 %
Total ressources exercice inscrites au compte de résultat (CER)	46 951 980	42 485 560	42 713 526	48 967 356	55 591 647	18 %
<i>Part des ressources générosité publique sur total des ressources</i>	<i>72 %</i>	<i>75 %</i>	<i>75 %</i>	<i>76 %</i>	<i>77 %</i>	
Total frais d'appel à la générosité publique (CER)	2 914 502	3 737 680	3 671 234	4 093 382	5 620 280	93 %
<i>Part des frais sur total des ressources collectées auprès du public</i>	<i>9 %</i>	<i>12 %</i>	<i>11 %</i>	<i>11 %</i>	<i>13 %</i>	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

II - Des dons en augmentation régulière, pour un coût croissant

La progression des dons se traduit par un supplément de recettes de plus de 3 M€ entre 2011 et 2015. La part des dons dans l'ensemble des ressources issues de la générosité du public croît également, de près de deux points. Parallèlement, le nombre de donateurs augmente de 20 % entre 2011 et 2015. De ce point de vue, la situation de la SPA apparaît confortable.

Tableau n° 11 : évolution de la collecte de dons manuels entre 2011 et 2015 (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	évolution
dons enregistrés au CER	9 243 584	9 204 622	10 229 163	11 169 905	12 389 154	34 %
<i>dont dons affectés</i>	-	-	-	-	438 514	
nb de donateurs	126 665	132 324	153 235	146 299	151 522	20 %
<i>dont adhérents</i>	<i>18 000</i>	<i>23 874</i>	<i>17 557</i>	<i>20 792</i>	<i>23 885</i>	<i>33 %</i>
<i>dont nouveaux donateurs</i>	<i>29 985</i>	<i>32 476</i>	<i>11 594</i>	<i>34 626</i>	<i>33 201</i>	<i>11 %</i>

Source : Cour des comptes d'après données SPA

A - Une stratégie de collecte multicanal

La mise en œuvre des campagnes de marketing direct est réalisée par une agence de marketing, sous contrat depuis 2011.

La fréquence des campagnes de marketing direct, principalement effectuées au moyen de publipostages, varie selon les cibles : quatre campagnes annuelles sont menées pour élargir le champ des donateurs (« prospection »), et pour « réactiver » le réseau des anciens donateurs devenus inactifs, une dizaine par an est consacrée à la fidélisation. Cela représente un total de 14 campagnes, soit plus d'une par mois en moyenne.

Des campagnes de marketing par téléphone sont également réalisées par un second prestataire, notamment pour promouvoir le prélèvement automatique ou susciter un don des adhérents.

La collecte par internet se développe depuis 2011, année de refonte complète du site internet de l'association.

Un journal, « *La Cause animale – journal des donateurs de la SPA* » est édité trimestriellement et envoyé aux adhérents et donateurs actifs (ceux qui ont effectué plusieurs dons sur une période glissante de douze mois).

Enfin, l'association a indiqué qu'elle souhaitait tester la collecte de rue.

B - L'encaissement des dons, l'émission des reçus fiscaux et la tenue du fichier des donateurs : une procédure largement externalisée

La réception et le traitement des dons sont confiés à un troisième prestataire. Ce dernier reçoit la très grande majorité des dons (les enveloppes « T », annexées à chaque campagne marketing, lui sont adressées). Si des dons par chèque sont reçus au siège de la SPA, ils sont transférés au prestataire, dans des conditions sécurisées, grâce à une navette bihebdomadaire. En revanche, les dons en espèces directement reçus au siège sont enregistrés et comptabilisés sur place. Si des dons en espèces sont reçus par le prestataire, ce dernier renvoie l'ensemble du courrier au siège, dans une pochette scellée. Le siège est averti du montant exact du transfert avant le départ de la navette.

Le contrôle ayant toutefois révélé qu'aucune procédure particulière n'existeit au siège lorsque des dons en espèces figuraient dans le courrier ouvert quotidiennement par l'agent d'accueil, la direction du marketing et de la communication a mis en place une procédure destinée à sécuriser la transmission de ces courriers de l'accueil vers le service comptable.

Le prestataire héberge également la base de données des donateurs et celle des adhérents. Il est donc chargé de l'intégration dans cette base des flux d'informations relatifs aux dons et aux donateurs émanant d'autres acteurs : les dons et adhésions issus du catalogue de vente par correspondance (assuré par un quatrième prestataire) ; les dons issus du site internet et transmis par un cinquième prestataire ; les dons et adhésions reçus localement et saisis dans l'outil GRF ; les dons et adhésions saisis directement par le service donateurs du siège.

Le troisième prestataire mentionné ci-dessus est enfin chargé de la numérotation de tous les reçus fiscaux. Depuis la fin de l'année 2013, l'activité liée à l'émission des reçus fiscaux est dissociée et traitée chez un sixième prestataire ; un fichier électronique comprenant les nouveaux reçus fiscaux à éditer est déposé chaque semaine sur le serveur de ce prestataire. Le service donateurs du siège reçoit en parallèle un compte rendu détaillé par lot, à charge pour ce service de valider les bons à tirer.

C - Un suivi contractuel perfectible

L'énumération ci-dessus décrit une chaîne de collecte et de traitement des dons manuels – du marketing à l'envoi des reçus fiscaux – qui fait intervenir un nombre important de prestataires. Or le contrôle a révélé que le suivi de leurs contrats respectifs était insuffisant.

L'administrateur provisoire n'a pas mené d'action particulière en la matière, alors que « l'attribution des marchés » était l'une des missions explicitement visées dans l'ordonnance du 19 novembre 2009. La nouvelle équipe dirigeante a laissé perdurer la situation.

À l'exception de l'agence de marketing, les contrats sont soit inexistant, soit anciens (ainsi, le contrat conclu avec la société éditant le catalogue de vente par correspondance a été signé il y a plus de treize ans), soit peu précis (sans mention de date, par exemple).

La négociation formelle de contrats devrait être engagée d'urgence avec les prestataires qui n'en ont pas encore conclu. La renégociation des contrats existants mériterait d'être conduite sans tarder, dans le respect des règles de transparence en matière de mise en concurrence.

Recommandation n° 5 : formaliser, par la conclusion de contrats, les relations avec les fournisseurs et prestataires pour les montants supérieurs à un niveau à définir par le conseil d'administration.

D - Une dégradation de la rentabilité de la collecte

Le rapport de 2009 de la Cour avait relevé que la rentabilité de la collecte s'était fortement dégradée sur la période 2003-2007, le ratio frais/dons atteignant le taux de 43 % en 2007.

Si, sur la période 2001-2015, le ratio paraît avoir diminué (cf. *tableau ci-dessus*), les dépenses inscrites dans le tableau ci-dessous progressent de plus de 80 % en cinq ans. En conséquence, la somme récoltée pour un euro de dépense se dégrade, passant de 3,87 € en 2011 à 3,03 € en 2015.

**Tableau n° 12 : évolution des coûts de collecte des dons manuels entre 2011 et 2015
(en €)**

	2011	2012	2013	2014	2015	évolution (%)
Collecte (brute)	8 744 194	9 550 020	10 720 655	11 155 250	12 395 233	41,75
Dépenses totales	2 256 749	2 820 197	3 151 052	3 508 762	4 085 367	81,03
part dépenses /collecte (brute)	25,81	29,53	29,39	31,45	32,96	27,71
recette / euro dépensé	3,87	3,39	3,4	3,18	3,03	- 21,70

Source : Cour des comptes d'après comptes transmis par la SPA⁶²

Plusieurs explications peuvent être avancées :

- En premier lieu, la revue « *La Cause animale* » est distribuée à plus de 500 000 exemplaires en 2015, ce qui représente un doublement depuis 2011. En conséquence, le premier « prestataire » est en réalité La Poste, les charges d'affranchissement (1 M€ par an en moyenne) étant le premier poste de dépense de la collecte.

**Tableau n° 13 : évolution des vecteurs de collecte « *off line* » entre 2011 et 2015
(en nombre d'exemplaires)**

	2011	2012	2013	2014	2015
papier hors revue « <i>La Cause animale</i> »	1 713 719	1 876 637	1 941 001	2 072 625	2 517 451
« <i>La Cause animale</i> »	251 134	435 488	466 959	493 994	513 988
campagnes téléphoniques	22 671	23 427	26 347	25 532	57 042

Source : Cour des comptes d'après données SPA

⁶² Par ailleurs, l'indication des montants de frais d'appel et de traitement des dons, diffère d'un document à l'autre : les dépenses figurant dans le tableau ci-dessus rendent compte des facturations réglées aux prestataires liés à la collecte de fonds. Or ces montants, transmis par la direction du marketing et de la communication, sont différents de ceux figurant dans le CER (cf. tableau n° 13, *supra*). Cette situation s'explique selon la SPA par la ventilation des coûts relatifs aux adhésions ; ceux concernant les recettes résultent de deux approches différentes, l'une comptable, l'autre marketing.

- En second lieu, la rémunération versée à l'agence de marketing principale progresse de 55 % en cinq ans pour s'établir à 900 000 € en 2015.
- Le coût de la collecte de fidélisation des donateurs (1,3 M€ en 2015) est en hausse de 37 % depuis 2011, sans que cela ait empêché une chute de 38 % du nombre de donateurs actifs (de 86 500 en 2011 à 53 678 en 2015).
- Le démarchage de nouveaux donateurs génère des dépenses de « prospection », dont le coût est en hausse de 54 % depuis 2011 (804 000 € en 2015) pour une progression de 10,6 % des recettes provenant de ces prospects (739 000 € en 2015).
- Enfin, les dons par prélèvement automatique représentent à la fois le poste le plus sécurisant pour la SPA et le plus « rentable », cette modalité permettant d'économiser de coûteuses relances. Or, le nombre de donateurs ayant choisi ce mode de versement est en progression régulière (27 600 en 2015, représentant 18 % des donateurs et une recette proche de 3,4 M€).

L'association a pris conscience de sa faiblesse en termes de stratégie marketing et de sa dépendance vis-à-vis de son prestataire principal. Elle a donc renégocié le contrat de ce dernier après une mise en concurrence au 1^{er} trimestre 2015 avec l'objectif de rapatrier en interne certaines prestations. De fait, on constate une légère baisse de la rémunération versée au prestataire en 2015. Par ailleurs, la SPA s'est engagée en 2016 dans le recrutement d'un analyste afin de disposer de la ressource interne nécessaire à la connaissance fine de sa base des donateurs, démarche qui a pour objet de lui permettre de gagner en autonomie et de diminuer les coûts de marketing.

Enfin, le segment le plus porteur est celui des dons effectués suite à des publipostages électroniques ou par l'intermédiaire du site internet de l'association. Certes, des frais liés à la refonte du site ont été engagés (cf. *supra*). Mais le résultat de la collecte en ligne a été multiplié par plus de sept entre 2011, année de refonte du site, et 2015⁶³, tandis que le don moyen avoisinait 75 € cette même année.

III - Les legs et autres libéralités : une ressource en progression, une gestion en amélioration

Dans le premier rapport consacré à la SPA, en 2002, la Cour avait émis des mises en garde portant sur la gestion des legs et des autres libéralités (donations et assurances vie). En réponse, l'association avait fait état 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 ».

A l'occasion d'un contrôle spécifique à la gestion des libéralités, la Cour avait à nouveau, en 2006, observé un défaut persistant de contrôle interne. La gestion des legs et autres libéralités avait également fait l'objet de nouvelles critiques particulièrement sévères dans le rapport de la Cour de 2009, qui avait relevé « des déficiences graves ». ⁶⁴

⁶³ 133 536 € en 2011 ; 994 994 € en 2015.

⁶⁴ « La Société protectrice des animaux » - La Documentation française, septembre 2009, p. 22.

Les constats dressés lors du présent contrôle révèlent une nette amélioration dans la gestion de cette ressource, ce qui est d'autant plus satisfaisant qu'elle progresse et représente plus de la moitié des recettes de l'association.

A - Des montants en progression

1 - Des recettes issues de legs et autres libéralités en progression

Entre 2001 et 2015, les montants comptabilisés progressent de 24 %. Les libéralités perçues sont très majoritairement non affectées (71 % en 2011 ; 82 % en 2015). Selon les exercices, les « capitaux décès » en représentent un quart ou un tiers, les dossiers de legs incluant une part croissante d'assurances vie (en 2014, les assurances vie représentent près d'un dossier sur deux).

Tableau n° 14 : la décomposition des produits des legs et autres libéralités (2011-2015)

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2011-2015
Legs et donations non affectés	13,11	11,91	11,87	17,60	16,74	+ 28 %
Assurances vie non affectées	4,40	5,05	5,03	3,87	8,17	+ 86 %
Legs et donations affectés	6,36	4,60	3,62	2,74	3,90	- 39 %
Assurances vie affectées	0,64	1,09	1,16	1,85	1,63	+ 153 %
	24,51	22,64	21,68	26,06	30,44	+ 24 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Compte tenu du nombre important de dossiers et des décalages entre l'année d'ouverture d'un dossier et les sommes effectivement encaissées, qui peuvent elles-mêmes s'étaler sur une période plus ou moins longue, il n'est pas possible de rattacher le nombre de dossiers ouverts dans l'année aux comptabilisations réalisées. À titre indicatif, au cours de la période 2011-2015, le montant moyen des libéralités varie entre 128 329 € et 156 103 €.

Tableau n° 15 : variation de la libéralité moyenne (2011-2015)

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Montants comptabilisés au CER	24 510 892	22 640 519	21 677 740	26 061 715	30 440 089
Nombre de dossiers de legs soldés	90	97	74	57	39
Nombre de dossiers assurance vie soldés	101	103	117	158	156
Legs moyen	128 329	113 203	113 496	121 217	156 103

Source : SPA et comptes annuels

2 - Des montants importants retracés hors bilan

Aux montants comptabilisés au titre des legs et autres libéralités figurant dans le CER, s'ajoutent les engagements reçus, qui sont retracés hors bilan.

Au 31 décembre 2015, les engagements reçus ou libéralités nettes à réaliser s'élèvent à 62,8 M€, ce qui représente plus du double des sommes encaissées à ce titre au cours du même exercice. La SPA dispose donc de perspectives plutôt confortables, ce qui devrait lui permettre un pilotage prévisionnel de ses dépenses au moins d'un exercice sur l'autre, d'autant plus que les estimations retenues par l'association lors de l'acceptation d'un legs révèlent une démarche prudente. En effet les montants acceptés en conseil d'administration (« État des forces et des charges » communiqué par le notaire et majoritairement constitué de l'estimation de biens immobiliers) sont enregistrés en valeur estimée nette et en prenant en compte la valorisation du bien la plus faible.

Sauf en cas de volonté inverse du testateur (par exemple dans le cas d'un usufruitier restant dans les lieux), la SPA ne conserve pas les biens immobiliers reçus. Si elle le fait, momentanément ou plus durablement, c'est dans le but d'obtenir une meilleure valorisation du bien, qui reste alors comptabilisé en engagement hors bilan tant que la cession n'a pas été réalisée⁶⁵.

Tableau n° 16 : état et valeur du stock immobilier au 31 décembre 2015

Année d'ouverture	Nombre de Biens	% nombre	Valeur	% Valeur
1980-1984	1	0,15 %	26 000 €	0,07 %
1985-1989	12	1,83 %	295 708 €	0,76 %
1990-1994	9	1,38 %	265 678 €	0,68 %
1995-1999	40	6,12 %	3 320 901 €	8,53 %
2000-2004	34	5,20 %	1 705 786 €	4,38 %
2005-2009	111	16,97 %	3 952 648 €	10,16 %
2010-2015	447	68,35 %	29 355 937 €	75,42 %
Total général	654	100 %	38 922 658 €	100 %

Source : SPA

Le tableau ci-dessus présente par année d'ouverture le nombre de biens en stock, sachant que plusieurs biens peuvent être rattachés à un même dossier de legs. Plus de 68 % des biens sont issus de successions ouvertes moins de cinq ans auparavant. Plus de 75 % de la valeur du stock correspond également à des successions de moins de cinq ans⁶⁶.

Dans le cadre de ses travaux de certification annuels, une revue des engagements hors bilan est effectuée par le commissaire aux comptes. Chaque année, les dossiers sélectionnés font l'objet de quelques ajustements, qui résultent principalement de l'omission de l'enregistrement des modifications affectant ces legs (charges et produits reçus) tant que la succession n'est pas terminée.

⁶⁵ À peine six dossiers immobiliers recensés sur l'ensemble de la période 2011-2014.

⁶⁶ De nombreux biens enregistrés en 2015 n'ayant pas encore de valeur estimée fiabilisée au 31 décembre 2015, le total général mentionné doit toutefois être considéré comme un minimum.

B - Une gestion en amélioration

1 - Le service des libéralités

Une réorganisation récente

La responsable actuelle du « service des libéralités » a été recrutée à l'issue du dernier contrôle de la Cour. Elle a été confirmée dans ses fonctions⁶⁷ par la nouvelle équipe gouvernante de la SPA. Au début de 2015, ont été créés deux pôles, le premier pour la gestion des dossiers des libéralités (quatre personnes y compris la responsable de pôle), le second pour la gestion des dossiers immobiliers, comprenant la vente et la valorisation du patrimoine (deux personnes dont la responsable de pôle).

Le service des libéralités est placé sous l'autorité du directeur juridique, lui-même rattaché au directeur général, puis, depuis la mise en place en juillet 2015 des deux directeurs adjoints, à celui qui est chargé de la direction financière.

Les relations avec le public et la prochaine mise en place d'une démarche marketing

En amont de la gestion des dossiers de legs, le service des libéralités donne suite aux demandes de renseignement des personnes qui envisagent de léguer ou de donner spontanément à la SPA, notamment pour la rédaction des testaments authentiques, ce qui permet de limiter les risques liés à d'éventuelles interprétations qui susciteraient éventuellement des contestations émises par les autres sociétés protectrices des animaux.

À cet effet, un fichier de promesses de legs est tenu en lien avec le service donateurs-adhérents de la direction de la Communication-Marketing. Cette direction prévoyait la mise en place en 2016 d'un service « relation testateur » qui marquerait la volonté de l'association de s'inscrire dans une démarche active de recherche de legs, telle qu'elle est pratiquée par d'autres associations.

Un pilotage à consolider

L'organigramme fonctionnel prévoit les activités dévolues à la responsable du service ainsi qu'à l'ensemble de ses collaborateurs. Les activités ainsi décrites et inhérentes aux fonctions de chef de service sont effectivement exercées. Outre le management, la responsable du service est chargée des « actions sortantes » : acceptation des legs, maîtrise du courrier, validation des ventes, archivage des dossiers, reporting destiné à la direction et relations avec les testateurs en quête d'informations.

Si, pour la gestion courante, certaines de ces compétences sont parfois déléguées aux deux responsables de pôles, ces dernières ne sont pas réellement confirmées dans la gestion des assistantes qui leur sont rattachées. En effet l'activité de management est encore de la compétence exclusive de la responsable de service.

⁶⁷ En février 2013, l'administrateur provisoire a mis en place une direction bicéphale (responsable et co-responsable). Cette organisation, mal vécue par la responsable actuelle, a perduré jusqu'au départ de l'administrateur provisoire en juin 2013.

Une telle organisation n'est pas contestable en soi, mais cette activité, qui s'ajoute aux autres fonctions exercées par la responsable du service, est de nature à l'empêcher, faute de temps, de se consacrer aux tâches qui relèvent de son expertise de juriste.

En effet, dans l'organigramme susvisé, il est mentionné que la responsable du service a également la responsabilité de « *la gestion quotidienne de tous les dossiers* ». Il s'agit en fait de s'assurer que les gestionnaires directs remplissent effectivement leurs missions et gèrent efficacement et exhaustivement tous les dossiers de leur portefeuille d'attribution. Pour atteindre ce but, il ne suffit pas de maîtriser l'ouverture des dossiers, et notamment le suivi de la présentation au conseil d'administration pour l'acceptation du legs et la signature de tous les courriers sortants ; il est également nécessaire d'avoir une visibilité sur tous les dossiers en cours grâce à la mise en place d'un pilotage formalisé qui permet d'assurer une continuité du service.

Si aucun dysfonctionnement n'a été relevé dans les dossiers sélectionnés, il paraît indispensable, compte tenu du nombre de dossiers entrants (environ 300 dossiers annuels) et des délais de réalisation qui s'imposent à la SPA, qu'un pilotage soit mis en place par la responsable du service à partir d'extractions récurrentes et organisées du logiciel informatique de gestion ou, à défaut, au moyen d'autres outils de pilotage.

2 - Une gestion améliorée des dossiers

Des procédures formalisées

Le service des libéralités dispose de procédures formalisées. La « *procédure d'instruction et de règlement des libéralités (legs, donations et assurance-vie)* » a été rédigée en 2009 et actualisée en 2013 (notamment en ce qui concerne l'archivage des dossiers de legs). Cette procédure a été validée par l'administrateur provisoire.

Compte tenu de la réorganisation du service et de la création de deux pôles, une réactualisation de cette procédure ainsi que la mise en place d'une « *procédure immobilière des libéralités* » spécifique sont en cours de validation depuis octobre 2015. Ce socle procédural est complété par une note sur l' « *attribution des legs affectés aux structures* »⁶⁸ (4 juillet 2015) et d'une « *procédure d'ouverture de coffre* » (octobre 2015).

Enfin, une charte de déontologie de la gestion des libéralités a été adoptée par le conseil d'administration du 4 septembre 2014. Elle est désormais signée par les salariés du service ainsi que par la plupart des cadres, des administrateurs et des responsables locaux de l'association.

*À l'issue de la période d'administration provisoire, une réelle implication du conseil d'administration dans l'acceptation des legs*⁶⁹

En amont du conseil d'administration, la commission des libéralités⁷⁰ est chargée d'instruire les dossiers qui sont présentés au conseil pour acceptation ou renonciation⁷¹. La SPA

⁶⁸ Cette note fait suite à une décision du conseil d'administration du 26 septembre 2014.

⁶⁹ Jusqu'au 30 juin 2013, l'administrateur provisoire était seul compétent pour accepter ou renoncer aux dossiers de legs reçus par la SPA.

⁷⁰ Décision du conseil d'administration du 5 septembre 2013.

⁷¹ Principalement pour insuffisance d'actif (sept en 2011, treize en 2012, douze en 2013 et quatre en 2014).

justifie l'instauration de cette instance, composée de quatre administrateurs, par le volume des dossiers présentés (une petite vingtaine de dossiers de legs à chaque séance). Cette pré-instruction permet au conseil d'administration de se concentrer sur les seuls dossiers requérant une attention particulière⁷².

Une tenue des dossiers satisfaisante en cohérence avec l'outil de gestion

Les dossiers sont ouverts dans l'outil informatique de gestion où sont saisis et mis à jour l'ensemble des éléments constitutifs. Les modifications intervenues à la suite du dernier contrôle de la Cour permettent de conserver les historiques et d'effectuer un suivi des différences entre les montants acceptés par le conseil d'administration et les sommes réellement perçues. En revanche, ainsi que le dernier contrôle l'avait déjà relevé, l'outil informatique ne dispose toujours pas d'interface comptable (une extraction est réalisée au 31 décembre pour vérification par le service comptable). Par ailleurs, un état prévisionnel des recettes, demandé par le contrôle de gestion, est tenu sur fichier Excel.

Les « dossiers papier » de legs examinés par sondage lors du contrôle sont apparus bien tenus. La « fiche de suivi » a été remplacée à compter de 2014 par un « tableau synthétique des pièces ». Les pièces constitutives sont présentes et classées : testament, sous-dossier d'acceptation du legs par l'administrateur provisoire ou le conseil d'administration, demande de non opposition à la préfecture, sous-dossiers sur les biens immobiliers ou mobiliers avec mention des estimations ou prisées, diverses correspondances notamment avec le notaire... Aucune incohérence majeure n'a été relevée avec l'outil de gestion.

Des délais de traitement raisonnables mais un archivage à poursuivre

Entre 2011 et 2015, le délai moyen de réalisation définitive des dossiers successoraux est d'un peu plus de deux ans (2,14 ans) ; une très nette amélioration est constatée en 2015 (moins d'un an)⁷³. Cette réduction des délais peut, au moins partiellement, être mise en rapport avec la fin de la demande de non opposition à la préfecture⁷⁴, appliquée rétroactivement aux demandes pendantes. Pour mémoire, les dossiers d'assurance vie, moins complexes et aux étapes allégées, sont traités en moyenne en moins de six mois.

⁷²Dans les faits, cette commission ne se réunit pas formellement. Avant chaque conseil d'administration, les administrateurs qui la composent sont destinataires de l'ordre du jour des dossiers qui seront présentés, ainsi que des éléments d'information relatifs à ces dossiers. Lors d'échanges avec la responsable du service (conférence téléphonique depuis 2016), ils font part de leurs observations, qui sont synthétisées dans un compte rendu annexé au procès-verbal du conseil d'administration. Les échanges examinés lors du contrôle de la Cour permettent de confirmer la réalité et la pertinence de cette pré-instruction.

⁷³ Le dossier le plus ancien a été ouvert en 1966 et a été soldé en 2013 ; le dossier le plus ancien non soldé date de 1980 (dossier C. comportant un bien immobilier en stock et nécessitant des recherches généalogiques en cours, en raison d'indivisaires difficilement localisables).

⁷⁴ Ordonnance du 28 juillet 2015 modifiant l'article 910 du code civil.

Tableau n° 17 : situation des dossiers au 31 décembre 2015

Année d'ouverture	Nombre de dossiers ouverts	Moyenne de durée en nombre d'années	Nombre de dossiers soldés depuis 2011 ⁷⁵	Nombre de dossiers restant ouverts	% dossiers restants ouverts sur total
< 2011	1 431	18,1	1 170	261	38 %
2011	136	3	90	46	7 %
2012	173	2,9	97	76	11 %
2013	155	2,3	74	81	12 %
2014	158	1,6	57	101	15 %
2015	167	0,9	39	128	18 %
Total général	2 220	5,3	1 527	693	100 %

Source : SPA

Compte tenu des nombreuses étapes obligatoires, et des différents intervenants, les délais de réalisation des legs n'appellent pas d'observation. Ceux qui ont été constatés pour les dossiers soldés sélectionnés n'ont pas révélé d'anomalies imputables à une négligence ou à un manque de professionnalisme du service des libéralités. Ce constat est également partagé pour les dossiers les plus anciens encore ouverts (contentieux, faible quote-part, usufruitier...).

Le service rencontre des difficultés pour obtenir des documents actualisés de la part des notaires. Ce manque de réactivité n'est pas sans conséquence sur l'archivage des dossiers qui ne sont plus dans la base et qui sont susceptibles d'être considérés comme soldés. L'archivage n'étant opéré et validé que par la responsable du service ou la responsable du pôle libéralités, il n'intervient qu'à la réception du solde de tout compte, la SPA s'assurant qu'aucun actif n'a été oublié. De nombreux dossiers restent encore à archiver, héritage des gestions antérieures au dernier contrôle de la Cour. Un intérimaire recruté pour six mois au second semestre 2014 a permis l'archivage de nombreux dossiers, ce qui a mis en lumière un montant total de plus de 500 000 € à recouvrer pour l'association. L'association prévoit de renouveler cette mission d'archivage pour la mener à son terme.

La Cour souligne l'importance et l'urgence qui s'attachent à ces opérations d'archivage.

Un suivi effectif de la volonté des testateurs

Le conseil d'administration accepte le dossier de legs et la charge testamentaire afférente : charge d'entretien, floraison de sépulture, renouvellement de concession, legs particulier à délivrer, prise en charge d'animaux⁷⁶, usufruit. Le testament peut prévoir l'affectation du legs à un site ou à une cause spécifique.

Les legs affectés à un site ou à une action font l'objet d'un suivi spécifique partagé par plusieurs services de l'association. Le responsable du service des libéralités est chargé de vérifier l'exécution des charges et s'assure, en lien avec le service comptable, que le produit du legs a été affecté au refuge ou au projet concerné⁷⁷. Les données sont saisies dans l'outil informatique de gestion des legs et vérifiées par le service comptable pour leur utilisation et les

⁷⁵ Hors dossiers classés sans suite (37 sur la période contrôlée) et hors renonciation.

⁷⁶ Pour chaque dossier la question de la présence d'un animal est examinée.

⁷⁷ Cf. « Procédure d'instruction et de règlement des libéralités » points 13 et 21.

éventuelles inscriptions en fonds dédiés qui feront l'objet d'un suivi jusqu'à leur complète consommation.

Les dossiers examinés n'ont pas révélé d'anomalie sur ce point.

Des conditions de réalisation des ventes immobilières satisfaisantes

Tableau n° 18 : état des ventes immobilières

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de ventes immobilières	135	87	81	75	109
Montant des ventes immobilières (M€)	12	4,6	5,1	5,5	10,3

Source : SPA

Des ventes autorisées par le tribunal de grande instance durant la période sous administration provisoire

À la demande de l'administrateur provisoire, une requête aux fins d'autorisation de vente d'un actif immobilier a été systématiquement adressée pour chaque vente au président du tribunal de grande instance de Paris. La requête portait sur un prix plancher correspondant le plus souvent à l'estimation transmise par France-Domaine, qui était jointe au dossier avec celles des agences immobilières également sollicitées. La vente des biens était engagée à réception de l'ordonnance judiciaire portant autorisation. La Cour a vérifié que les mandats conclus avec les agences portaient effectivement sur le prix autorisé. Elle a également relevé que, si la SPA ne parvenait pas à obtenir une vente au prix autorisé, une nouvelle requête était alors présentée.

La présence de ces documents a été confirmée pour l'ensemble des dossiers examinés.

Des ventes immobilières conformes aux procédures mises en place

Les dossiers examinés lors du contrôle ont également permis de s'assurer que les ventes immobilières, qui avaient fait l'objet de vives critiques de la Cour dans son précédent rapport, ont été réalisées en toute transparence et sont conformes aux procédures formalisées par l'association.

Les dossiers sélectionnés et examinés illustrent les différentes modalités de ventes prévues⁷⁸ : agence(s), notaire, négociation directe (un cas dans les dossiers sélectionnés⁷⁹) et par l'intermédiaire d'un conseiller immobilier référent⁸⁰.

Les estimations sont effectivement toujours demandées (estimation de France-Domaine⁸¹, d'agences ou de notaires selon les biens et l'emplacement) et les biens sont mis en vente dans les agences ou chez les notaires aux estimations les plus favorables pour l'association.

⁷⁸ Cf. « Procédure immobilière des libéralités ».

⁷⁹ Dossier G. pour une terre agricole – vente réalisée le 24 février 2014 pour 8 000 €.

⁸⁰ Le guide de procédure prévoit la possibilité de mettre en vente des biens par l'intermédiaire d'un conseiller immobilier référent. Cette modalité de vente, qui demeure exceptionnelle (deux cas sur les exercices contrôlés), ne compromet pas les intérêts de l'association.

⁸¹ Pas d'obligation pour les biens dont la valeur est inférieure à 100 000 €.

Aucune anomalie n'a été relevée entre les estimations et les prix de vente obtenus.

Dans de très nombreux cas, les ventes ont été réalisées au prix du mandat ou à un prix approchant, parfois lui-même au-dessus de l'estimation de France-Domaine. Les quelques ventes conclues à un prix inférieur aux estimations se justifient principalement par l'emplacement ou la nature des biens (parcelles agricoles notamment).

C - Des frais de traitement modérés et des ratios satisfaisants

Les frais de gestion des libéralités sont modérés : ils représentent entre 2 et 4 % du montant des produits obtenus lors de réalisation des biens composant la libéralité (cf. tableau n° 12, *supra*). La seule exception est constituée par l'année 2015, pour laquelle le ratio s'élève à 5 %, ce taux étant lié au traitement comptable des recettes de la vente du dernier bien d'un legs spécifique (cf. tableau n° 21 ci-dessous).

Tableau n° 19 : les charges des legs (2011-2015)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution
Frais de gestion et traitement	283 550	553 560	180 882	345 471	1 198 248	323%
Frais de personnel ⁸²	350 391	459 197	358 379	363 291	445 477	27%
Total	633 940	1 012 757	539 261	708 762	1 643 724	159%
<i>part frais de personnels</i>	55%	45%	66%	51%	27%	

Source : Cour des comptes d'après SPA

Plus de la moitié des charges totales comptabilisées sur les legs et libéralités correspondent aux charges de personnels du service des libéralités. Elles sont un peu plus élevées en 2012 du fait du recrutement d'un notaire en remplacement de la responsable du service, absente d'avril à septembre. Au cours du second semestre 2014 et en 2015, le service a également bénéficié de l'affectation d'un vacataire pour accélérer l'archivage (cf. *supra*). Pour la période contrôlée, ces charges ne sont pas exclusives d'une partie des honoraires de l'administrateur provisoire, dont au moins l'une des collaboratrices a contribué à l'archivage des dossiers les plus anciens.

Les frais de gestion des libéralités sont principalement constitués, d'une part des reversements de legs liés à un contentieux⁸³, ou aux autres légataires⁸⁴ (circonstances qui expliquent l'augmentation de 270 000 € constatée en 2012), d'autre part des honoraires dus aux nombreux avocats intervenant.

En effet, ces derniers sont sollicités dans le cadre de contentieux (revendication de legs) ou de diverses requêtes liées aux procédures (requête d'envoi en possession notamment), parmi lesquelles les requêtes aux fins d'autorisation de vente mises en place par l'administrateur

⁸² Frais de personnel issus de la comptabilité analytique, l'annexe du CER présentant des frais de personnel de recherche de fonds globalisés.

⁸³ 118 790 € en 2014.

⁸⁴ Y compris les droits de succession à verser dans les pays qui n'exonèrent pas les associations du paiement de tels droits.

provisoire. Ainsi sur la période 2011-2013, environ 380 de ces requêtes ont été déposées avec un coût unitaire moyen de 250 € HT, soit un total d'environ 97 000 € versés à un même cabinet, choisi par l'administrateur provisoire.

En 2015, les honoraires d'avocats intervenant sur les legs s'élèvent à plus de 156 000 € (plus de 170 000 € en 2011), en dehors des charges constitutives du legs D. mentionné plus haut. Ces honoraires représentent près de 79 % des frais de gestion et de traitement des legs.

Cependant, eu égard aux montants des produits issus de libéralités (30,43 M€ en 2015), les coûts engendrés par leur traitement paraissent minimes. Les constats effectués pour le coût de la collecte des dons ne sont applicables pour les libéralités : sans réelle action offensive et originale⁸⁵ de recherche de legs, la SPA continue à être bénéficiaire sans infléchissement de dispositions testamentaires favorables à la fois en nombre et en montant, ce que montrent les comptabilisations hors bilan évoquées plus haut.

CONCLUSION

Les dons manuels reçus par la SPA sont en progression, tant en nombre de donateurs (+ 20 % entre 2011 et 2015) qu'en recettes (+ 34 %).

Toutefois, les frais d'appel et de traitement des dons augmentent également, en raison notamment de la progression très importante des frais de recherche des dons (+ 80 %), à un rythme supérieur aux recettes. En conséquence, la rentabilité de la collecte se dégrade.

La collecte est largement externalisée et fait intervenir un nombre important de prestataires ; le suivi des contrats conclus par l'association avec ceux-ci est nettement insuffisant.

La situation de la SPA apparaît confortable en matière de legs et autres libéralités, les produits qui en sont issus ayant enregistré une hausse de près de 24 % en cinq ans, pour un coût qui reste raisonnable. Au 31 décembre 2015, les engagements reçus figurant hors bilan s'élevaient à près de 62,78 M€, représentant plus de deux fois le produit annuellement encaissé du fait des libéralités.

La gestion des legs, très critiquée dans le précédent rapport de la Cour, est en nette amélioration. Le service des libéralités a été récemment réorganisé, les procédures d'instruction et de règlement des libéralités sont formalisées et une charte de déontologie a été adoptée par le conseil d'administration en septembre 2014.

La SPA devrait néanmoins s'attacher, d'une part à améliorer encore le pilotage des dossiers de legs, d'autre part à terminer l'archivage des dossiers de legs hérités des gestions précédant le dernier contrôle de la Cour.

⁸⁵ Le congrès des notaires est le rendez-vous incontournable de nombreuses associations.

Chapitre IV

Les dépenses de missions sociales, les frais de fonctionnement et la constitution d'une réserve pour investissement

I - Les missions sociales

Comme le montre le tableau ci-dessous, les missions sociales sont réalisées à plus de 99 % en France, directement par la SPA.

Tableau n° 20 : les missions sociales 2011-2015 (en €)

missions sociales	2011		2012		2013		2014		2015	
	montant	%								
réalisées en France										
directement	30 517 531	99,89	31 678 234	99,87	31 690 005	99,88	37 028 770	99,8	42 672 276	99,85
versements à d'autres organismes	13 700	0,04	26 085	0,08	5765	0,02	56 098	0,15	46 761	0,11
sous-total	30 531 231		31 704 318		31 695 770		37 084 868		42 719 037	
réalisées à l'étranger										
directement										
versements à d'autres organismes	18 552	0,06	15 000	0,05			19 500	0,05	18 000	0,04
sous-total	18 552		15 000		0		19 500		18 000	
Total	30 549 783	100,00	31 719 318	100,00	31 695 770	100,00	37 104 368	100,00	42 737 037	100,00

Source : CER.

NB : En 2013, une différence de 972 542 € est relevée entre le total des missions sociales figurant dans le tableau ci-dessus (31 695 770 €) et celui figurant dans le tableau n° 23 (32 668 313 €). Cette différence provient de la réintégration en 2013 en « missions sociales », par retraitement, des dépenses de sensibilisation de l'opinion publique, érigée à partir de 2014 en mission sociale.

Les versements à d'autres organismes représentent des sommes peu élevées, parmi lesquelles figure toutefois les versements à l'association FAUNE-ALFORT, dont le fondateur est un professeur, vétérinaire de Maisons-Alfort à la retraite, qui fait autorité en matière de « déclassement » des chiens molossoïdes. La SPA continue à faire appel à lui pour déclasser certains chiens issus de fourrière, afin de leur éviter l'euthanasie. Or, son association a reçu 6 000 € en 2014 et 12 500 € en 2015. Cette situation, qui peut trouver sa légitimité dans un besoin spécifique, n'en nécessite pas moins un encadrement afin de prévenir les conflits d'intérêts, comme évoqué plus haut.

Les missions sociales réalisées à l'étranger représentent des montants marginaux. Elles consistent en la participation financière apportée par la SPA à quelques associations agissant, principalement en Afrique, en faveur de la préservation de certaines espèces animales menacées, comme certains félins ou les singes Bonobo.

Deux erreurs de présentation du CER pour l'année 2013 peuvent être relevées. Aucune mission sociale à l'étranger n'apparaît alors que 20 000 € ont été versés à des organismes étrangers. S'agissant des subventions versées à d'autres organismes intervenant en France, le montant total s'élève à 21 015,92 €, et non 5 765 €.

Les missions sociales réalisées en France directement par l'association sont regroupées sur une seule ligne du CER, mais sont détaillées chaque année en annexe des comptes⁸⁶. Elles peuvent être regroupées selon trois catégories, correspondant aux trois grandes missions sociales de la SPA, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 21 : évolution des missions sociales de 2011 à 2015 (colonne 1 du CER)

	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution (2011-2015 (%)
1^{ère} mission sociale : - recueillir et soigner les animaux perdus et abandonnés pour les faire adopter						
nourriture des animaux	1 311 136	1 332 096	1 271 771	1 275 514	1 418 980	8,23
soins aux animaux	5 206 915	5 445 506	5 557 665	6 909 099	8 511 029	63,46
fournitures pour animaux	685 833	521 694	500 579	559 134	778 255	13,48
nettoyage entretien réparations structures	952 440	908 939	1 068 317	1 149 840	1 773 867	86,24
frais de fonctionnement structures	2 628 951	2 442 329	2 631 269	2 600 098	3 578 118	36,10
frais de personnel vétérinaire / médical	3 085 140	3 198 926	3 238 872	3 349 707	3 489 923	13,12
frais de personnel polyvalent (à c. 2012)		12 228 939	12 792 422	12 064 459	12 014 056	so
frais de personnel gestion des struct	12 169 403	794 265	687 047	2 693 271	3 196 921	so
amortissement matériel / structures	1 891 109	2 351 419	1 921 099	2 305 256	2 379 661	25,83
<i>sous total 1^{ère} mission</i>	27 930 927	29 224 113	29 669 041	32 906 378	37 140 810	32,97
2^{ème} mission sociale : lutte contre les trafics, la cruauté et le commerce des animaux						
frais actions spécifiques	1 068 410	1 062 857	786 071	1 216 198	1 651 599	54,58
frais de personnel actions spécifiques	1 550 447	1 432 349	1 240 659	1 539 738	2 143 927	38,28
<i>sous-total 2^{ème} mission</i>	2 618 857	2 495 206	2 026 730	2 755 936	3 795 526	44,93
3^{ème} mission sociale: sensibilisation de l'opinion publique						
frais de communication			825 778	1 322 971	1 582 778	so
frais de personnel de communication			146 764	119 086	217 922	so
<i>sous total 3^{ème} mission</i>			972 542	1 442 057	1 800 700	so
TOTAL	30 549 784	31 719 319	32 668 313	37 104 371	42 737 036	39,89

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

⁸⁶ Cette annexe ne distingue toutefois pas selon que les missions sociales ont été financées par des ressources provenant de la générosité du public ou par d'autres recettes.

A - Les dispositifs de mesure des résultats mis en place par la SPA

Plusieurs indicateurs ont été mis en place par la SPA pour mesurer son activité de recueil, de soins aux animaux et d'adoption. Ils permettent de suivre l'activité des sites et la réalisation des actions relevant principalement de la première mission sociale.

Ainsi, depuis 2010, un tableau de bord de l'activité des sites est réalisé site par site, puis est consolidé pour l'ensemble de l'association. Ces éléments sont transmis aux responsables de site deux fois par an, au moment de la préparation budgétaire, puis lors de la communication par le siège du budget voté.

Des ratios précis peuvent être élaborés grâce à ces indicateurs. Certains permettent de calculer une moyenne nationale, par exemple la dépense moyenne par animal entré. Ces ratios sont également disponibles par refuge, ce qui permet de comparer l'activité d'un site avec l'ensemble des structures.

De même, l'activité des dispensaires est suivie, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 22 : activité des dispensaires – 2011 à 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
nb d'usagers	77 225	72 001	70 086	73 565	70 688
nb d'animaux	85 306	87 712	85 996	85 793	81 796
nb d'actes	158 297	165 050	162 797	180 662	191 573
<i>dont</i>					
<i>consultations</i>	47 378	54 528	54 740	75 686	82 628
<i>stérilisations</i>	16 632	15 731	15 505	16 309	16 398
<i>vaccinations</i>	39 127	40 011	36 727	32 747	30 218
<i>identifications</i>	13 127	13 033	12 499	13 678	14 088
<i>chirurgies</i>	4 384	3 109	3 129	3 655	3 398
<i>autres actes</i>	37 649	38 638	38 197	38 587	44 843

Source : SPA

D'autres éléments de nature statistique sont mis en place depuis plusieurs années en ce qui concerne les mouvements d'animaux, pour chaque site et consolidés au niveau du siège.

Depuis l'arrivée de la nouvelle équipe gouvernante, le nombre d'adoptions par site et par type d'animal fait l'objet de comptes rendus hebdomadaire et mensuel, qui sont transmis au comité exécutif et à la présidente.

Ces statistiques et ratios apparaissent relativement complets, mais souffrent toutefois de certaines faiblesses. Ainsi, en 2015, huit sites n'utilisaient toujours pas l'outil informatique GRF⁸⁷. Pour certains d'entre eux, des remontées d'information « manuelles » permettent toutefois au siège de disposer des éléments nécessaires.

Par ailleurs, selon les premiers constats réalisés par l'auditeur interne, des différences entre les extractions de GRF et le comptage physique des animaux ont été observées, à une

⁸⁷ Deux-Sèvres, Plouhinec, Crozon, Montluçon, Thionville, Flayosc, Lézignan, Guadeloupe et Kourou.

exception près, sur l'ensemble des sites visités. L'auditeur interne ayant demandé à l'ensemble des sites de procéder à ce rapprochement, le résultat a révélé une différence relativement importante pour les animaux entrés avant le 1^{er} janvier 2013⁸⁸.

En outre, pour certaines autres actions comme le suivi qualitatif des adoptions, aucune information consolidée n'est disponible, alors que la mise en œuvre de visites post-adoption est prévue et encouragée.

En matière de lutte contre la maltraitance animale, à l'exception des signalements traités directement par le service de la protection animale, le siège ne dispose pas de remontées en provenance des structures locales quant à l'activité générale des délégués-enquêteurs rattachés aux différents sites. Cette lacune nécessite d'être comblée, compte tenu de leur action majeure dans le domaine de la protection animale.

B - La première mission sociale (recueillir et soigner les animaux perdus et abandonnés pour les faire adopter) connaît une nouvelle dynamique depuis juin 2013

Le poids relatif de chaque sous-rubrique au sein de la première mission sociale apparaît assez stable, même si la progression des montants de certaines sous-rubriques est significative (cf. tableau n° 23 ci-dessus).

Les dépenses de personnel (toutes catégories confondues) sont majoritaires et représentent environ 55 % des emplois. Les « soins aux animaux » constituent le deuxième poste de dépense (environ 23 %), en progression de plus de 2,8 M€ sur la période ; il comprend les achats de produits pharmaceutiques, les frais de vétérinaires extérieurs et les frais relatifs aux examens, notamment radiologiques, qui ne sont pas réalisés au sein des sites mêmes. Le poste « nourriture » pèse relativement peu (environ 4 %), même si le montant afférent est proche de 1,4 M€.

Pendant la période d'administration provisoire, aucune consigne particulière ne semble avoir été émise. En ce qui concerne les fourrières par exemple, les chiffres sont quasi stables pour les années 2011 et 2012, qu'il s'agisse du nombre d'animaux recueillis, du délai moyen de séjour ou du taux de décès et d'euthanasie. De même, dans les refuges, les chiffres sont stables, en particulier en ce qui concerne le nombre d'animaux recueillis et les durées de présence moyennes, proches de trois mois.

En revanche, dès son arrivée en juin 2013, la nouvelle équipe dirigeante a souhaité promouvoir l'adoption, considérant que l'objectif final de l'association était, pour chaque animal recueilli dans un refuge, de lui permettre de retrouver une famille d'accueil. Une action a en conséquence été mise en œuvre afin de promouvoir l'adoption « responsable ». À cette fin, de nouvelles modalités de communication ont été déployées, de grands évènements médiatiques comme le « Noël des animaux » ont été organisés, les sites internet des refuges ont été modernisés pour inciter le public à se déplacer, enfin les transferts d'animaux entre refuges ont été encouragés afin de donner plus de chances d'adoption à certains animaux.

⁸⁸ Sur 868 animaux qui apparaissaient comme étant encore présents en octobre 2015 dans l'outil GRF, 406 étaient en réalité sortis des refuges.

Dans la mesure où l'objectif premier n'est pas l'appel aux dons, mais l'adoption, les emplois correspondants figurent en missions sociales, ce qui n'appelle pas d'observation. L'examen des comptes confirme l'impulsion récente donnée à cette action, l'année 2014 apparaissant comme charnière par rapport aux trois années précédentes : les coûts d'organisation des diverses manifestations atteignent 786 302 € en 2014 ; les transferts d'animaux entre refuges, assez marginaux en 2011 et 2012, représentent en 2015 un coût de 118 511 €, pour 717 transferts et 9 549 animaux concernés.

Les résultats de cette dynamique nouvelle sont tangibles : le nombre d'adoptions a progressé de 28 193 en 2011 à plus de 34 300 en 2014 (17 462 chiens et 16 903 chats) et à 38 311 en 2015. Les recettes tirées des adoptions progressent parallèlement de manière soutenue, passant de 3,2 M€ en 2011 à 4,6 M€ en 2015.

Cette orientation nouvelle se traduit également par une augmentation des entrées nettes en 2015 (+ 31 % par rapport à 2011), ce qui représente environ 55 000 animaux pris en charge annuellement en fin de période.

Enfin, la consigne visant à promouvoir l'adoption responsable⁸⁹ semble porter ses fruits, le taux de retour post-adoption restant stable à 5 %, malgré l'augmentation marquée du nombre d'adoptions.

La « rotation » constatée est également positive pour le bien-être des chiens et des chats, dont la durée de présence en refuge, en moyenne, diminue de 95 jours en 2011 à 66 jours en 2014 et 53 jours en 2015. Le nombre de places libérées en refuges a également permis d'augmenter de 9 % depuis 2011 le taux de passage à l'adoption des animaux pris en charge en fourrière.

Enfin, l'activité dans les dispensaires repart à la hausse depuis 2014 après trois années de diminution régulière. En moyenne, 86 000 animaux ont été soignés chaque année.

L'augmentation du nombre d'animaux pris en charge a peu d'impact sur les frais de nourriture en refuge et en fourrière, compte tenu de la diminution de la durée de présence moyenne des animaux observée en parallèle. En revanche, les conséquences sont importantes sur le poste « soins aux animaux », pour trois raisons principales :

- chaque animal recueilli est, si ce n'est déjà le cas, stérilisé et vacciné ;
- dans les dispensaires, le nombre d'actes par animal a augmenté régulièrement depuis 2011, pour atteindre 191 573 en 2015 ;
- en lien avec l'activité de la cellule anti-trafic, les animaux arrivent le plus souvent dans un état dégradé, et les coûts engendrés pour les soigner sont plus élevés.

Le montant de la rubrique « soins aux animaux » progresse ainsi de 33 % depuis 2011 ; elle atteint 8,5 M€ en 2015, les honoraires versés aux vétérinaires libéraux représentant plus des deux tiers de ce montant⁹⁰. L'association s'est interrogée à plusieurs reprises sur le choix entre le recours à des vétérinaires salariés ou des prestations externalisées, pour les refuges⁹¹. À cet égard, le contrôle de gestion a déterminé un volume d'activité minimal du site (plus de 2 000 entrées nettes par an), au-delà duquel le recrutement d'un vétérinaire salarié pourrait être

⁸⁹ « L'adoptant responsable » souscrit un engagement spécifique.

⁹⁰ 5,8 M€ en 2015 pour les honoraires vétérinaires, soit 68 % de 8,5 M€.

⁹¹ Les dispensaires fonctionnent déjà avec des vétérinaires salariés.

pertinent. Mais d'autres éléments sont également pris en considération, comme la comparaison des ratios de soins par entrée du site demandeur avec la moyenne nationale.

En outre, pour des raisons légales, les vétérinaires salariés de l'association ne sont pas autorisés à commander les médicaments directement auprès de grossistes pharmaceutiques, contrairement aux vétérinaires libéraux. Ils doivent les acheter à une pharmacie, ce qui est plus coûteux. En l'espèce, un fournisseur est « référencé » pour l'ensemble des sites, son contrat datant d'avril 2008. Alors que ce contrat avait un terme fixé au 31 décembre 2008, il est renouvelé chaque année par tacite reconduction depuis cette date. L'administrateur provisoire, dans le cadre de la mission d'évaluation des marchés qui lui avait été confiée, n'a pas traité ce sujet. La nouvelle équipe dirigeante, quant à elle, a reconnu lors de la contradiction qu'elle devrait procéder à un nouvel appel d'offres.

Une difficulté de même nature peut être mentionnée avec le fournisseur référencé en matière de nourriture. Le contrat initial, daté du 25 mars 2011, a fait l'objet d'un avenant, non daté, pour l'année 2012. Toutefois, en 2013 et 2014, aucun nouvel avenant ou contrat n'a été conclu, les conditions générales de vente étant tacitement reconduites.

Or, l'audit juridique réalisé à la demande de la nouvelle présidente, a, dès avril 2014⁹², constaté les mêmes manquements et préconisé une renégociation après mise en concurrence des contrats des fournisseurs référencés⁹³. Si l'association indique avoir identifié huit marchés prioritaires pour 2017, dont les achats pharmaceutiques et de nourriture, pour lesquels elle a prévu une mise en concurrence, il est regrettable qu'aucune avancée tangible ne se soit produite sur ces sujets depuis 2014.

L'association mène également des actions visant à stériliser les « chats libres » afin d'éviter leur prolifération. Les montants des frais vétérinaires relatifs à cette action atteignaient 312 295 € en 2015.

Par ailleurs, lorsqu'au plan local l'association ne dispose pas de refuges, elle peut être amenée à placer des animaux dans des pensions pour chats et chiens. Il en était de même pour les équidés avant l'ouverture en 2014 du Grand refuge de Pervenchères (cf. *infra*). Les charges correspondantes s'élevaient à 656 827 € en 2014, en progression de 12 % depuis 2011.

Enfin, deux structures d'un nouveau type ont été mises en place récemment afin de favoriser les adoptions :

- un dispositif de « famille d'accueil » a été créé en mai 2014. Il permet aux animaux des refuges SPA qui sont en échec d'adoption d'être placés dans un foyer de manière définitive. Plusieurs critères ont été définis, en faveur des animaux en refuge depuis plus de trois ans ou atteint de pathologies nécessitant un traitement à vie. L'animal reste la propriété de la SPA, et les frais vétérinaires et d'alimentation sont pris en charge par l'association tout au long de la vie de l'animal. Une cellule de bénévoles a été mise en place au siège pour gérer ce dispositif. La procédure comprend le traitement des dossiers de candidatures, la gestion des contrats et leur suivi. En effet, les animaux qui souffrent de maladies chroniques engendrent des frais de vétérinaire élevés. Un contrôle strict des pièces justificatives, et en particulier des factures, est nécessaire pour s'assurer que les frais dont le remboursement est demandé ont effectivement été engagés. 362 animaux étaient placés dans ces conditions à la fin de 2015 ;

⁹² Rapport au conseil d'administration du 8 avril 2014.

⁹³ Prestataires ou fournisseurs dont le montant de prestations ou fournitures est supérieur à 50 000 €.

- la création de « maisons SPA » : cinq maisons SPA ont été ouvertes à ce jour en centre-ville afin de faciliter la venue d'adoptants potentiels. Elles n'ont pas vocation à héberger des animaux, mais plutôt en amont à diffuser des photos d'animaux en attente d'adoption et en aval à finaliser la procédure d'adoption.

C - Les dépenses de la deuxième mission sociale (lutte contre la maltraitance animale, les trafics et le commerce des animaux) ont progressé de 45 % depuis 2011

Les frais engagés par la SPA en matière de protection animale s'élèvent en 2015 à 3,795 M€, en progression de 45 % par rapport à 2011. Ils se décomposent en charges de personnel affecté à ces missions et en frais engagés en matière de lutte contre la maltraitance animale et les trafics d'animaux.

Les dépenses affectées à cette mission ont décrue régulièrement entre 2011 et 2013. Elles sont reparties nettement à la hausse dès 2014 (+ 36 % par rapport à 2013).

Au siège, le service « protection animale », composé de treize personnes, est le principal service concerné par cette mission. Il est constitué de trois pôles : l'un est chargé du suivi des délégués-enquêteurs bénévoles, un autre de traiter les signalements de maltraitance chez les particuliers, le dernier correspond au service « historique » de l'association, chargé de la production juridique relative aux actions de protection animale.

Une cellule anti-trafic est basée à Vichy ; elle est constituée de cinq inspecteurs chargés des enquêtes liées à de potentiels trafics d'animaux commis par des professionnels (principalement des éleveurs). Lorsque ces enquêtes aboutissent, les inspecteurs sont chargés d'organiser la saisie des animaux concernés.

Enfin, localement, les actions de lutte contre la maltraitance animale, lorsqu'elles impliquent des particuliers, sont dans la majorité des cas réalisées par les délégués-enquêteurs bénévoles⁹⁴. Ils sont chargés des missions suivantes : effectuer les visites au domicile des particuliers pour vérifier si les signalements de maltraitance ou d'animaux en souffrance sont avérés ; négocier avec le propriétaire pour qu'il abandonne son animal à la SPA, si la situation est critique ; demander l'intervention de la force publique si la situation est urgente (par exemple, animal laissé seul depuis plusieurs jours sans eau ni nourriture en l'absence du propriétaire) ; assurer la réquisition des animaux lorsqu'une procédure judiciaire est engagée à l'encontre des propriétaires maltraitants ou défaillants.

Dans ce domaine, l'association joue un rôle d'auxiliaire de justice. Elle accueille en effet les animaux réquisitionnés pendant toute la durée de la procédure judiciaire et ne peut les proposer à l'adoption que si, à la fin de la procédure, le propriétaire est déchu de ses droits sur l'animal.

Dans le cadre de la promotion de l'adoption responsable, la SPA a également confié aux délégués-enquêteurs des visites post-adoption au domicile des propriétaires. L'association dépend donc de ces bénévoles pour la mise en œuvre de cette action. Malgré l'importance de leur rôle, et même si le siège semble engagé dans une démarche plus active de suivi de ces bénévoles et de leur professionnalisation, leur nombre n'était pas réellement connu par le

⁹⁴ À l'exception de l'Île-de-France, où ces actions sont réalisées par des salariés.

service « protection animale », pourtant chargé du suivi du réseau. Leurs actions ne sont pas non plus valorisées dans le CER. Cette situation pourrait être corrigée par l'association, d'autant plus que celle-ci s'est engagée récemment dans une réorganisation importante en recrutant un vétérinaire au siège et en nommant, en juillet 2015, un directeur général adjoint en charge de la protection animale.

Enfin, hors frais de personnel, les actions relatives à cette deuxième mission sociale entraînent des dépenses, de nature essentiellement juridique, pour un montant de plus de 730 000 € en 2014. Elles comprennent notamment les honoraires d'avocats. L'association travaille avec un avocat rémunéré au forfait mais en raison du nombre d'audiences (environ 270 en 2015), elle recourt également à des postulants, rémunérés entre 150 € et 250 € par jour, ce qui apparaît très raisonnable.

D - Une troisième mission sociale est apparue en 2014 : la sensibilisation de l'opinion publique

À compter de l'exercice 2014, la SPA a décidé d'intégrer dans les missions sociales les dépenses de communication liées à la sensibilisation de l'opinion publique⁹⁵. Depuis, les dépenses de communication sont réparties en « emplois » du CER en fonction du thème principal auxquels elles sont consacrées. Cette nouvelle répartition a entraîné en 2014 une augmentation de 1,44 M€ de dépenses de missions sociales. En 2015, les frais de communication ont atteint 1,8 M€.

La constatation de deux erreurs d'imputation pour l'exercice 2015⁹⁶, conduit à appeler la SPA à la plus grande vigilance pour les exercices à venir.

Au sein des missions sociales, en reconstituant la répartition pour l'année 2013, le poids de cette nouvelle mission est croissant, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 23 : poids relatif de chacune des trois missions sociale entre 2011 et 2015

en %	2011	2012	2013	2014	2015
<i>1^{ère} mission sociale</i>	91,43	92,13	90,82	88,69	86,91
<i>2^{ème} mission sociale</i>	8,57	7,87	6,20	7,43	8,88
<i>3^{ème} mission sociale</i>	so	so	2,98	3,89	4,21

Source : Cour des comptes d'après CER

Si la communication n'était pas un domaine d'action prioritaire durant toute la période d'administration provisoire, une évolution est constatée depuis 2014 avec une impulsion nouvelle donnée par la nouvelle équipe gouvernante, visant à promouvoir davantage l'acte d'adoption. Une stratégie de communication importante a été déployée autour de l'organisation

⁹⁵ Conseil d'administration du 24 avril 2015.

⁹⁶ L'une concernant le congrès des notaires, l'autre laissant apparaître un montant d'environ 60 000 € de dépenses de communication institutionnelle, imputés à tort en mission sociale alors qu'il relève des frais de fonctionnement.

d'évènements particuliers, comme les opérations Portes ouvertes. Ainsi, en 2014, les campagnes de communication (non institutionnelle) qui les ont entourées ont coûté 506 942 €. L'année 2015 a été marquée en outre par l'organisation de manifestations à l'occasion de la célébration des 170 ans de l'association⁹⁷.

L'association s'est enfin réorganisée au niveau du siège pour prendre en compte cette nouvelle priorité, en nommant une nouvelle directrice du marketing et de la communication, en créant un pôle communication et en étoffant ses effectifs. Deux recrutements ont été effectués courant 2015, dont celui d'un salarié chargé des relations avec la presse. De nouveaux partenariats ont notamment été conclus.

Il est toutefois à nouveau observé que, dans ce domaine également, trop peu de contrats sont formalisés. La SPA est appelée à se montrer rigoureuse et vigilante dans les mises en concurrence à venir et sur le fonctionnement du comité d'appel d'offres.

Recommandation n° 6 : renégocier périodiquement, dans le respect des procédures de mise en concurrence transparentes, les contrats avec les fournisseurs et prestataires.

II - Les frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement enregistrés au CER regroupent les dépenses ou les actions qui ne sont pas rattachées ou mises en œuvre par les délégations (missions sociales) et qui ne sont pas liées à la recherche de fonds (frais de recherche de fonds).

Tableau n° 24 : les charges imputées en frais de fonctionnement (2011-2015)

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Achats	106 311	115 989	125 941	137 166	319 381
Services extérieurs	686 294	664 524	784 480	995 091	1 329 103
Autres services extérieurs	2 158 750	1 848 204	1 822 675	1 318 549	1 906 930
Impôts, taxes et versements assimilés	637 163	618 228	633 082	126 317	183 787
Charges de personnel	2 011 035	2 009 101	2 093 158	2 056 264	1 669 494
Autres charges	327	6 228	6 589	10 929	26 734
Charges financières	0	0	17 500	325	0
Charges exceptionnelles	240 446	367 464	315 999	299 289	266 475
Dotations, amortissements et provisions	3 343 705 ⁹⁸	135 304	121 816	118 072	166 779
Impôts sociétés	430 819	206 132	303 654	291 186	227 335
Total frais de fonctionnement CER	9 614 850	5 971 175	6 224 895	5 353 189	6 096 018

Source : Cour des comptes d'après données SPA

⁹⁷ Bus faisant étape dans huit villes, envois supplémentaires de courriers et e-mailings, etc...

⁹⁸ 2 792 344 € de dépréciation exceptionnelle relative à la créance du maître d'œuvre en charge de la construction du refuge et de la fourrière de La Valmasque (Alpes-Maritimes). Reprise de la dépréciation « Immobilisation en cours » au cours du même exercice – Impact nul sur le résultat exceptionnel.

Le périmètre des frais de fonctionnement a évolué au cours de la période, notamment à compter de l'exercice 2014, en baisse de près de 14 % : certaines charges et cotisations (« impôts, taxes et versements assimilés ») inhérentes aux frais de personnel sont dorénavant ventilées au prorata de la masse salariale (cf. *supra*⁹⁹) ; en ce qui concerne les frais de communication, seuls demeurent en « frais de fonctionnement » les frais de communication institutionnelle et les frais de fonctionnement du service communication¹⁰⁰ (cf. *supra*¹⁰¹).

Cette diminution a cependant eu une portée limitée du fait de l'augmentation au titre de ce même exercice d'autres postes de dépenses notamment rattachés aux « *autres services extérieurs* » comme certaines charges d'honoraires, les frais de recrutement de personnel¹⁰² ou les frais de mission¹⁰³.

Les charges d'honoraires (compte 6226) s'élèvent globalement en 2015 à plus de 830 000 € (750 000 € en 2014 et plus de 850 000 € en 2011).

Jusqu'en 2013, certaines de ces charges étaient liées à l'administration provisoire : honoraires de l'administrateur provisoire et honoraires comptables. Comme cela a été souligné plus haut, la période d'administration provisoire a, du fait de sa durée, été coûteuse pour l'association : le montant total des honoraires de l'administrateur provisoire, tel qu'il ressort de l'addition des cinq ordonnances de taxe prises par le juge, s'est élevé de novembre 2009 à juillet 2013 à 1 177 822 € TTC¹⁰⁴. Sur ce montant, 557 790 € TTC ont été comptabilisés et versés par l'association entre 2011 et 2013 (310 000 € en 2011, 204 957 € en 2012 et 42 833 € en 2013).

Le détail du calcul des honoraires de l'administrateur provisoire figure à l'appui des demandes d'honoraires présentées au Tribunal de grande instance de Paris. À l'exception de la première demande, elles sont établies au seul temps passé, avec l'indication des jours et des volumes horaires effectués au titre de l'administration provisoire de la SPA.

Certes, cette rémunération a été approuvée par des ordonnances de taxe prises, selon un barème, par le président du TGI, mais elle apparaît disproportionnée par rapport aux résultats obtenus, notamment en ce qui concerne la situation statutaire, non stabilisée, l'absence de mise en place d'un contrôle interne et le retard persistant dans la rénovation des refuges et des dispensaires.

Pour la période postérieure, si ces charges ont disparu, elles ont été partiellement et parfois progressivement remplacées par certaines dépenses plus conséquentes (honoraires d'avocats¹⁰⁵, ou pour de moindres montants, honoraires informatiques et honoraires d'huissiers) ou par de nouvelles dépenses (conseil en ressources humaines ou pour les votes en assemblées générales¹⁰⁶).

⁹⁹ Chapitre II- § III-C.

¹⁰⁰ Diminution des dépenses liées aux annonces et insertions et aux « opérations portes ouvertes », classées en « missions sociales ».

¹⁰¹ Chapitre II- § III-C.

¹⁰² 68 440 € en 2014 contre 2 441 € en 2013.

¹⁰³ 128 398 € en 2014 contre 45 584 € en 2013.

¹⁰⁴ Les cinq ordonnances de taxe successives validées par le juge font état d'une rémunération de 316 871,92 € TTC pour la période du 19/11/2009 au 19/03/2010 ; 243 158,76 € TTC pour la période du 20/03/2010 au 31/12/2010 ; 214 957,08 € TTC du 01/01/2011 au 31/12/2011 ; 222 276,60 € TTC du 01/01/2012 au 31/12/2012 ; 120 556,80 € TTC du 01/01/2013 au 08/07/2013.

¹⁰⁵ Compte 62260021 : 260 836 € en 2011 et 442 411 € en 2015 (+ 69 %).

¹⁰⁶ Compte 62260084 « *Honoraires direction* ».

III - La mise en réserve des ressources collectées et non utilisées

A - Depuis 2009, le retard dans la rénovation des refuges et des dispensaires, critiqué par la Cour, a perduré

1 - Les constats du rapport de 2009 de la Cour

En matière d'investissement, les constats du précédent rapport de la Cour soulignaient l'opacité de la stratégie d'investissement, l'absence de cartographie des sites, et le fait que les besoins d'investissement étaient mal définis et non hiérarchisés, alors que la très grande majorité des sites ne répondait plus aux normes de salubrité.

Après avoir analysé certains travaux réalisés les années précédentes, la Cour avait conclu que les chiffrements étaient approximatifs, que la maîtrise d'œuvre n'était pas pilotée et que le service immobilier était sous-doté au regard des enjeux. En outre, elle regrettait l'absence de guide partagé sur les spécifications d'un refuge.

Elle recommandait enfin de renforcer et professionnaliser l'équipe chargée du programme d'investissement.

2 - La période sous administration provisoire

Les assemblées générales ayant approuvé les comptes des exercices 2009 à 2012¹⁰⁷, présidées par l'administrateur provisoire, ont décidé d'affecter en report à nouveau le résultat (déficits en 2009 et 2010, excédents en 2011 et 2012). De ce fait, le report à nouveau, d'un montant de 52,92 M€ au 31 décembre 2007, a encore augmenté sur la période, passant à 58,63 M€ au 22 juin 2013. Il n'a pas fait l'objet d'une décision d'affectation particulière.

L'association disposait également au 31 décembre 2007 d'une réserve de 3,53 M€ pour projet associatif, correspondant au plan triennal validé par l'assemblée générale du 25 juillet 2001. Les assemblées générales de 2011 à 2013 ont approuvé pour chaque exercice des reprises de la réserve pour projet associatif, utilisée en partie pour des dépenses d'investissement, pour des montants limités (20 581 € sur les comptes 2010 ; 4 951 € sur les comptes 2011 ; 237 700 € sur les comptes 2012). Ces reprises n'étant pas exclusives d'autres travaux d'investissement réalisés en dehors de cette réserve. Au 31 décembre 2013, le montant de cette réserve était de 1,97 M€.

Par ailleurs, l'administrateur provisoire a indiqué dans son rapport de gestion pour l'année 2010 qu'un état des lieux des bâtiments abritant les refuges et les dispensaires avait été effectué sur site et communiqué à l'ensemble des responsables. Cet audit visait à programmer les travaux à entreprendre sur cinq années en distinguant leur nature en fonction de l'état des bâtiments : reconstruction, grosses réparations et gros entretiens. Il ressort des données transmises fin 2016, postérieurement aux auditions organisées par la Cour, que ce document traduisait effectivement

¹⁰⁷ Assemblées générales des exercices 2009 (juin 2010), 2010 (2 juillet 2011), 2011 (23 juin 2012), et 2012 (22 juin 2013).

une programmation des travaux. Les réalisations, telles qu'elles apparaissent sur ce même document, ont représenté un montant de 4 M€, dont 3,457 M€ pour le seul refuge de Plaisir.

Simultanément, la liste des travaux lourds effectivement réalisés durant cette période est non seulement très courte au regard des urgences, mais également non cohérente avec le résultat de l'audit, qui ne les mentionnait pas sur la liste des sites prioritaires. Selon les informations communiquées par la SPA, l'exercice 2011 enregistre deux types de travaux : la rénovation d'un site, et des travaux d'assainissement sur un autre site¹⁰⁸, pour un total de 1 249 414 € de travaux. En 2012, en dehors de l'ouverture du refuge de Plaisir, lancé de longue date (coût : 2,65 M€)¹⁰⁹, une seule rénovation (d'un dispensaire à Orléans, pour 99 000 €) est constatée, alors que « La Cause animale » fait état de la rénovation de 29 sites pour la même année¹¹⁰.

Ainsi, compte tenu des informations dont a pu disposer la Cour, la période sous administration provisoire a enregistré un total de 4 M€ de travaux, dont plus de la moitié selon les calculs de la Cour et 85 % selon le document transmis fin 2016, concernaient en fait une ouverture à la suite d'une reconstruction complète, celle du refuge de Plaisir, plutôt que des rénovations. Par ailleurs, des travaux - légers au regard des montants à engager - auraient, selon la SPA, été réalisés sur certains sites comme Tourcoing, Liévin, Tilloy par exemple.

3 - La période postérieure à l'administration provisoire

La période qui démarre avec l'arrivée en juin 2013 de la nouvelle équipe gouvernante n'a pas marqué de rupture.

En 2013, les travaux réalisés se sont limités à des travaux d'assainissement sur trois sites¹¹¹ et à la réfection des toitures d'un refuge¹¹².

En 2014, à la suite d'un incendie, l'accueil, le dispensaire et une partie des chenils du refuge de Poulainville ont été reconstruits, des travaux ont été réalisés sur le site de Compiègne et un nouveau dispensaire a ouvert à Marseille¹¹³ ; un terrain a également été acheté (pour le site de Tollevast) ; le site de Pervenchères, destiné à abriter le « Grand refuge » pour équidés, a été acheté pour un montant de 1,51 M€.

A ces quelques exceptions près, aucune action d'envergure n'a été entreprise depuis 2009 afin de rénover des sites dont l'état de dégradation a été signalé depuis plusieurs années.

En outre, ces réalisations pourtant coûteuses sont fragilisées par des dysfonctionnements constatés lors de la visite de certains sites.

¹⁰⁸ Rénovation d'une chatterie à Cholet (Maine-et-Loire), pour un montant de 798 888 € ; travaux d'assainissement dans un refuge à Thionville, pour un montant de 450 526 €.

¹⁰⁹ Le coût du refuge de Plaisir apparaît donc supérieur de 0,8 M€ dans le chiffrage communiqué par l'administrateur provisoire.

¹¹⁰ « *La Cause animale* », n° 5, mars 2013. La SPA fait toutefois valoir que les opérations s'accompagnent également du dépôt de trois permis de construire (refuge fourrière de Clion-sur-mer, rénovation d'un dispensaire à Marseille et refuge d'Arry) et de trois acquisitions de terrain (terrain de Tollevast, Compiègne, Bruyères- sur-Oise).

¹¹¹ Flayosc, Yvré-l'Évêque et Laon.

¹¹² Orgeval a été refaite pour un montant de 460 435 €.

¹¹³ Pour un coût de 468 175 € contre une prévision de 300 000 €, soit un supplément de 56 %.

Dysfonctionnements constatés lors des visites sur place

1- Le refuge de Plaisir

Il s'agit d'un refuge neuf, ouvert en 2012. Toutefois, très rapidement, des difficultés sont apparues : d'une part, les lieux de stockage de la nourriture et de la litière pour les chats sont inadaptés à la configuration du site (trop éloignés des différents enclos) ; d'autre part, le revêtement des sols extérieurs devient extrêmement glissant dès qu'il est mouillé, c'est-à-dire chaque jour lors du nettoyage des box des chiens et lorsqu'il pleut.

2- Le refuge de Poulainville

Une partie de l'ancien refuge ayant brûlé, un certain nombre de chemins ont été reconstruits ainsi que le bâtiment administratif qui regroupe l'accueil, les bureaux des salariés et le dispensaire. Or, très rapidement, des malfaçons ont été constatées, comme des fissures sur le sol encore visibles en décembre 2015, ainsi que des problèmes de ventilation du dispensaire (salles de soins et de réveil).

B - Si une réserve pour investissement de 41 M€ a été constituée en juin 2014, un nouveau plan d'investissement n'a été adopté formellement qu'en mars 2016 et n'apparaît pas stabilisé

1 - La constitution en juin 2014 d'une réserve pour investissement

La nouvelle équipe gouvernante issue des élections de juin 2013 a pris acte de la vétusté de nombreux sites et de la nécessité d'engager des travaux lourds de rénovation voire de reconstruction. Dès le mois de juillet 2013, le nouveau bureau¹¹⁴ de l'association s'est intéressé à la situation des refuges et a souhaité définir un plan de modernisation sur trois ans. À partir de septembre 2013 et jusqu'en mai 2014, ce plan a été à maintes reprises évoqué en conseil d'administration, en distinguant les rénovations urgentes d'une part, les reconstructions totales d'autre part.

Compte tenu des échecs constatés comme à La Valmasque (cf. encadré) et des coûts élevés engagés pour les quelques sites rénovés ou ouverts durant les années précédentes, la nouvelle équipe s'est engagée dans une vaste consultation interne et externe, afin d'aboutir à l'élaboration des plans d'un refuge-type, qui servirait de référentiel pour les constructions ou reconstructions à venir.

Le site de la Valmasque (commune de Mougins – Alpes-Maritimes)

Motivé par une décision de la mairie qui demandait à la SPA, depuis plus de vingt ans, de quitter le centre de Mougins, le projet de construction d'un refuge et d'une fourrière à l'extérieur de la ville, sur le site de La Valmasque, a été lancé en 2004 sur un vaste terrain présentant des imperfections géologiques.

Après l'abandon d'un premier projet, la SPA a conclu avec une entreprise deux contrats, le premier le 29 décembre 2006, d'un montant de 2,7 M€, pour la construction d'un refuge, le second le 18 septembre 2007, d'un montant de 0,74 M€, pour la construction d'une fourrière.

¹¹⁴ Procès-verbal du 16 juillet 2013.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que la procédure de choix de l'entreprise était discutable et que les paiements effectués apparaissaient très élevés au regard de la réalité des travaux réalisés. Au 18 juin 2008 en effet, 92 % de l'enveloppe avait été réglée (2,5 M€), alors que seulement 50 % du refuge était construit.

Au 30 septembre 2016, le coût total net décaissé s'élève à 3,36 M€, en tenant compte de 0,96 M€ versés par l'assureur au titre d'une indemnisation pour les malfaçons constatées.

Ce projet a donné lieu à des procédures contentieuses à ce jour pendantes :

- devant le tribunal de grande instance de Grasse (assignation de la SPA par une banque à la suite de la cession d'une créance prétendument détenue par l'entreprise contractante sur la SPA et assignation de la SPA par la même société pour le paiement de cette même créance) : le tribunal a renvoyé l'affaire à une mise en état du 15 décembre 2016. La créance est liée à la réalisation de travaux supplémentaires du fait de difficultés imprévues au cours des opérations de terrassement ;

- devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence à la suite d'une déclaration de créance déposée dans le cadre du redressement judiciaire de l'entreprise contractante (appel de la SPA contre la décision du 14 mai 2013 du tribunal de commerce de Cannes considérant cette déclaration de créance comme irrecevable) : l'ordonnance d'incident du 7 juillet 2016 a déclaré recevable l'appel de la SPA et l'audience relative au déféré par l'entreprise s'est tenue le 14 décembre 2016 ;

- devant le tribunal de grande instance de Nanterre, à l'encontre d'un cabinet de conseil, pour défaut de conseil dans le cadre de la procédure de déclaration de créance suite au redressement judiciaire de la même entreprise ;

- par un pourvoi en cassation du gérant de l'entreprise et de l'ancien directeur général de la SPA (formé contre la condamnation prononcée le 24 février 2016 par la 5^{ème} chambre correctionnelle de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence à la suite d'appels interjetés par la SPA et le procureur de la République contre un jugement du 29 janvier 2015 du tribunal correctionnel de Grasse relaxant le gérant de l'entreprise, une ancienne présidente de la SPA, et un ancien directeur général de la SPA) : l'ancienne présidente de la SPA a été relaxée de l'ensemble des chefs d'accusation.

En définitive, dans l'affaire de La Valmasque, les coûts engendrés et envisagés apparaissent hors de proportion pour la simple construction d'un refuge-fourrière, soit un peu plus de 7 M€ par addition du net décaissé (3,36 M€)¹¹⁵ et du nouveau projet (3,81 M€).

La SPA a missionné au début de 2014 un prestataire de service pour produire un cahier des charges prenant en compte les impératifs de confort des animaux et des salariés, et de facilité d'entretien et de fonctionnement. Le prestataire a présenté ses conclusions en août 2015 et le cahier des charges définitif de ce « refuge type » aurait été approuvé par le conseil d'administration à l'automne 2015, sans qu'un justificatif de cette approbation ait été produit lors du contrôle.

Les motifs de cette durée d'un an et demi pour l'exécution de cette mission n'ont pas été explicités par l'association. Au surplus, l'un des administrateurs a reconnu lors du conseil d'administration du 23 mars 2016 que « seuls cinq sites seront strictement conformes au refuge-type, la configuration des autres sites nécessitant une adaptation ».

Dans l'intervalle, le conseil d'administration a pris acte du montant important du report à nouveau, qui s'élevait à 58,64 M€ au 31 décembre 2013, alors même que la Cour avait conclu dans son précédent rapport que la SPA se trouvait « *en complet porte-à-faux* » vis-à-vis de ses

¹¹⁵ Si la SPA espère obtenir, au terme des procédures judiciaires qu'elle a engagées, un montant total de 4,84 M€ de dommages et intérêts, cette perspective reste à ce stade hypothétique tant que ces procédures ne sont pas closes.

donateurs, notamment parce qu'elle intensifiait son effort de collecte « alors même qu'elle thésaurise des réserves considérables ». L'idée de consacrer une partie de cette somme à un programme d'investissement ambitieux a été évoquée lors de plusieurs réunions du conseil. Cette démarche a débouché, lors de l'assemblée générale du 14 juin 2014, sur l'approbation d'une réserve pour investissement de 41 270 000 €. Une première liste de 23 sites et le montant des travaux à engager figurent en annexe des comptes de l'exercice 2014. Une autre liste de sites, dont le périmètre n'est pas identique, figure pour la même année en annexe du rapport d'activité. Cette situation s'est reproduite en 2015.

En outre, en 2015, l'annexe aux comptes précise que « cette dotation vient se substituer au solde du précédent plan d'investissement validé en 2001 et a été constatée dans les fonds propres de l'association en 2014 ». Enfin, lors de l'assemblée générale du 27 juin 2015, cette réserve pour projet associatif a fait l'objet d'un abondement de 7,61 M€.

Compte tenu des utilisations de l'exercice, les « autres réserves pour projet associatif » s'élèvent au passif du bilan de l'année 2015 à 46,75 M€, tandis que le report à nouveau est ramené à 14,93 M€.

2 - Les interrogations concernant l'adéquation du plan d'investissement à la situation des sites à rénover

Compte tenu des constats sévères du précédent rapport de la Cour, le présent contrôle a examiné, d'une part les raisons qui ont présidé au choix des 23 sites figurant dans l'annexe des comptes 2014, d'autre part les modalités d'estimation des montants de travaux ayant abouti à chiffrer à 41 M€ le montant d'investissement à réaliser.

Les services de la SPA n'ont pas été en mesure de fournir les éléments de réponse à ces questions, faute pour eux d'une connaissance historique du sujet. En effet, l'ancien directeur du patrimoine immobilier a quitté l'association, et son successeur a pris ses fonctions en mars 2015. Les éléments issus des différents conseils d'administration n'ont pas non plus permis de comprendre les différentes étapes de maturation de ce projet.

La fiabilité des critères ayant conduit à retenir une première liste de sites en 2014 n'est de ce fait pas avérée.

Par ailleurs, les faiblesses constatées par la Cour dans le rapport de 2009 - besoins d'investissements mal définis, chiffrages approximatifs - semblent avoir perduré jusqu'en 2014 au moins. En conséquence, il est permis de douter que le montant de la réserve pour investissement voté en 2014 corresponde à une estimation fiable.

Les évolutions postérieures du plan d'investissement confirment au demeurant cette appréciation.

3 - Les interrogations entourant la soutenabilité et le suivi du plan d'investissement

En décembre 2015, les coûts d'objectif du plan d'investissement immobilier s'élevaient à 64 M€. La méthode mise en œuvre pour calculer ces coûts depuis le printemps 2015 semble avoir été rigoureuse, la liste des sites retenus ne correspondant pourtant pas entièrement à celle qui figure dans les annexes des comptes.

Les procès-verbaux du conseil d'administration révèlent que, au fil des mois, certains projets ont été soit reportés, soit annulés, afin que le plan s'inscrive dans une enveloppe moins élevée.

Le conseil d'administration du 23 mars 2016 a finalement adopté un plan d'investissement portant sur 23 sites pour un montant de 50 M€, qu'il a soumis au vote de l'assemblée générale du 25 juin 2016.

Toutefois, la comparaison à périmètre identique, c'est-à-dire pour 22 sites, entre les annexes aux comptes 2014 et 2015, montre une dérive financière importante du programme, qui est passé de 35,6 M€ en 2014 à 49,1 M€ en 2015, soit un supplément de 13,5 M€ (+ 37 %).

Pour financer ce programme, le conseil d'administration du 23 mars 2016 a décidé de limiter à 32,6 M€ le recours aux fonds propres et de faire appel à l'emprunt pour un montant de 17 M€ sur 15 ans¹¹⁶.

La mise en œuvre de ce plan n'en est qu'à ses débuts. En effet, les premiers permis de construire n'ont été déposés qu'en octobre 2015¹¹⁷. Les travaux n'ont été réellement engagés que sur un site (hors Grand refuge), qui est celui d'Hermeray (Yvelines). L'association a indiqué lors de la contradiction que dix permis de construire avaient été obtenus en novembre 2016.

Dans ces conditions, plusieurs facteurs de risques se font jour :

- La rénovation quasi concomitante de plus d'une vingtaine de sites semble tout d'abord constituer un objectif ambitieux. Elle ne concerne pourtant que 41 % des 56 refuges de l'association. Ce constat n'est pas contesté par l'association, qui indique que « la direction du patrimoine immobilier [a] réalisé de nombreuses visites entre 2015 et 2016, qui ont permis de confirmer ou de révéler des besoins de travaux qui mériteraient probablement d'être ajoutés au plan d'investissement. Le coût cumulé des besoins identifiés (23 sites) et des nouveaux besoins (31 autres sites) aboutit à un montant élevé, qui pourrait amener à revoir le plan dans son ensemble ».
- La Cour s'interrogeait par ailleurs sur les modalités de choix des sites et les critères de priorité. Là encore, l'inquiétude est renforcée par la réponse de l'association : « le choix des sites inclus au plan d'investissement pourrait être complété ou priorisé différemment, en fonction de critères qu'il convient de redéfinir (...). Ce travail devra être établi pour l'ensemble des établissements de la SPA et pourra être mis en regard de leur budget de maintenance ». Ces éléments ne font que renforcer les interrogations qui portent sur la mise en œuvre du plan dans les mois et années à venir.
- Le sous-dimensionnement de la direction du patrimoine immobilier constitue un motif supplémentaire de perplexité. En effet, le renforcement récent en moyens humains de cette direction ne résout pas entièrement la question de l'adéquation de ses moyens à l'ambition du plan : il est légitime de s'interroger sur la capacité des deux salariés pressentis pour piloter l'ensemble du plan et le suivre effectivement, alors que plusieurs chantiers seront en cours concomitamment sur des sites éloignés géographiquement. Si trois entreprises ont

¹¹⁶ Deux prêts ont été souscrits, l'un de 14,7 M€ au taux fixe de 0,89 %, auprès la Banque Postale, le second de 2,3 M€ au taux fixe de 0,38 % proposé par la Banque Publique d'Investissement (prêt à taux subventionné « prêt vert 2 ») venant financer les aménagements permettant des économies d'énergie dans l'ensemble du plan d'investissement).

¹¹⁷ Cinq permis de construire étaient déposés au 31 décembre 2015 et cinq supplémentaires ont été déposés entre le 1^{er} janvier et le 15 juin 2016.

étaient retenues comme assistants à maîtrise d'ouvrage pour venir en appui du siège durant la durée de réalisation du programme, cet appui extérieur augmentera de fait le coût du programme. À ce stade, il ne semble pas établi que les coûts d'objectifs, déjà très élevés, intègrent ces surcoûts ; il est en revanche acquis, selon la réponse même de l'association, que l'un des trois prestataires retenus n'a pas signé le contrat rédigé.

La SPA a précisé lors du contrôle que l'association avait missionné un cabinet de conseil pour suivre les engagements de dépenses et se fera accompagner par une association de bénévoles pour la planification des travaux. En l'absence de proposition de mission chiffrée de la part de ce cabinet, il est à craindre que les coûts augmentent encore.

Recommandation n° 7 : arrêter définitivement et à brève échéance un programme d'investissement assorti d'un échéancier détaillé de réalisation des opérations de rénovation et de construction, et se donner les moyens de le mettre en œuvre.

C - Une gestion financière prudente des réserves

1 - Des placements diversifiés

Les statuts ne prévoient pas d'attribution précise en matière de gestion des placements : celle-ci s'inscrit dans le cadre général des compétences dévolues au conseil d'administration et au bureau exécutif. Un suivi de la trésorerie est mis en place depuis 2013 ; seuls la présidente, le trésorier ou le secrétaire général sont signataires des contrats de placements.

Au cours de la période contrôlée, aucun mandat de gestion n'a été signé et il n'existe pas de charte des placements financiers.

Selon l'article 24 des statuts¹¹⁸, « Les capitaux mobiliers, y compris ceux de la dotation, sont placés à titre nominatif, en titres pour lesquels est établi le bordereau de référence nominatif prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne et aux textes subséquents, ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avance ».

L'association souhaitant une garantie en capital à tout instant, les placements ont été réalisés sur deux types de supports principaux : les contrats de capitalisation et les comptes à terme.

Les seules orientations prises pendant la période contrôlée ont été décidées lors du conseil d'administration du 9 avril 2014. Leur mise en œuvre a nécessité quelques ajustements quant au montant à placer durant l'exercice en cours (5 M€ au lieu de 7,5 M€), lié à la baisse du niveau global de trésorerie (plan d'investissement), et quant à la nature des placements (bons de caisse à la place d'un complément de versement sur un contrat de capitalisation déjà souscrit), liée aux conditions de rémunération. Ce dernier placement respecte « la garantie en capital à tout instant » souhaitée par le conseil d'administration ; il présenterait au terme des cinq ans une rémunération supérieure à 2,25 %.

¹¹⁸ Statuts du 3 décembre 2011 approuvés par arrêté ministériel du 13 décembre 2012.

Au 31 décembre 2015, l'association dispose de plus de 64,36 M€¹¹⁹ placés, soit une progression sur la période de 2,22 %.

2 - Une rémunération des placements de près de 2 % sur la période 2011-2015

Tableau n° 25 : les produits financiers (2011-2015)

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Intérêts bancaires	0	0	325	17 500	0
Charges financières	0	0	325	17 500	0
Revenus des placements	984 586	1 105 565	1 022 326	1 233 664	1 435 024
Escomptes	310	627	457	428	140
Autres produits financiers	43	45		285	528
Produits financiers	984 939	1 106 237	1 022 783	1 234 377	1 435 692
Résultat financier	984 939	1 106 237	1 022 458	1 216 877	1 435 692
Placements et livrets	62 965 136	59 021 665	57 739 857	63 220 922	64 364 500
Taux d'intérêt net	1,56 %	1,87 %	1,77 %	1,95 %	2,23 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels et réponse au questionnaire

En 2015, les produits financiers progressent dans leur ensemble de 16 %. Compte tenu de leur nature, les placements effectués ne font pas l'objet de provisions, et les charges financières se limitent à des intérêts débiteurs et agios sur les comptes bancaires.

Le rendement moyen obtenu (près de 2 %) n'appelle pas d'observation.

CONCLUSION

La SPA a élaboré plusieurs indicateurs de suivi en matière de recueil, de soins et d'adoption des animaux. S'ils permettent de rendre compte de la réalisation des actions menées, aucune information consolidée n'est disponible au siège pour suivre qualitativement les adoptions. En outre, les structures locales ne font pas remonter d'informations sur la lutte contre la maltraitance animale. Une amélioration des remontées d'informations devrait donc être recherchée.

L'analyse des actions mises en œuvre entre 2011 et 2015 dans le domaine du recueil et des soins aux animaux permet de constater les effets de l'impulsion nouvelle en faveur de l'adoption « responsable », donnée par l'équipe dirigeante arrivée en juin 2013. Le nombre d'adoptions a progressé de 35 % en cinq ans, pour s'établir à 38 311 en 2015. Les entrées nettes d'animaux, tous sites confondus, ont également progressé de 31 %, pour finir l'année 2015 sur un rythme annuel de prise en charge de presque 55 000 animaux.

Les dépenses en matière de protection animale ont progressé, montrant une relance de la seconde mission sociale.

¹¹⁹ La trésorerie évoquée *supra* (soit 66,18 M€) comprend également les comptes courants et les caisses 1,82 M€.

En avril 2015, le conseil d'administration de la SPA a érigé la sensibilisation de l'opinion publique en troisième mission sociale. À cet égard, il appartient à l'association de définir des critères rigoureux afin de ne pas interpréter trop extensivement la notion de sensibilisation, les dépenses de communication institutionnelle devant rester classées en frais de fonctionnement.

Enfin, en matière d'investissement, aucune action d'envergure, à quelques exceptions près, n'a été entreprise depuis 2009 pour rénover des sites qui se trouvent pourtant depuis de nombreuses années dans un état très dégradé, voire insalubre.

La réserve pour projet associatif a été augmentée pour s'établir à 46,7 M€ au 31 décembre 2015. Cette dotation est destinée à la rénovation et à la construction de 23 sites (refuges). Toutefois, faute de précision sur les différentes étapes de maturation du projet, cette estimation ne peut être considérée comme présentant des garanties suffisantes de fiabilité. Au demeurant, au regard des coûts d'objectifs actualisés du plan d'investissement immobilier et de ses fréquentes variations, la question de sa soutenabilité financière est posée.

Le retard dans la rénovation des refuges constituait l'une des critiques majeures du rapport de 2009, qui mettait en évidence une politique d'investissement marquée par l'inefficience, une absence de programmation rigoureuse des investissements, des besoins mal définis et non hiérarchisés, et des estimations financières imprécises. Sept ans plus tard, la situation n'a pas fondamentalement évolué : le plan d'investissement n'est pas stabilisé et des facteurs de risques peuvent être identifiés en ce qui concerne sa soutenabilité et son suivi.

Annexes

Annexe n° 1 : Comptes d'emploi des ressources 2011-2015 95

Annexe n° 1 : comptes d'emploi des ressources 2011-2015

Exercice 2011

Employés	1. Ressources collectées	2. Report des ressources collectées	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		22390234,85
1. Missions sociales	30 549 783,00	21 770 261,78	1. Ressources collectées auprès du public	33 784 476,16	31 560 736,53
1.1. Réalisées en France - Actions réalisées directement - Versements à d'autres organismes agissant en France	30 531 230,84		1.1. Dons et legs collectés - Dons manuels non affectés - Dons manuels affectés - Legs et autres libéralités non affectés - Legs et autres libéralités affectés	33 754 476,16 9 243 583,95 0,00 17 509 043,43 7 001 848,78	31 530 736,53 9 243 583,95 0,00 17 509 043,43 4 778 109,15
1.2. Réalisées à l'étranger - Actions réalisées directement - Versements à un organisme central ou d'autres organismes	18 552,16		1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	30 000,00	30 000,00
2. Frais de recherche de fonds	3 057 360,81	2 571 773,47	2. Autres fonds privés		
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	2 914 501,68		3. Subventions et autres concours publics	2 414 937,44	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			4. Autres produits	10 752 566,27	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	142 859,13				
3. Frais de fonctionnement	9 614 849,87	4 789 954,92			
I - Total des emplois de l'exercice Inscrits au compte de résultat	43 221 993,68	29 131 990,17	I - Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	46 951 979,87	
II - Dotations aux provisions	1 967 649,36		II - Reprises des provisions	954 604,00	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	7 639 617,34		III - Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	6 980 793,94	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (cf. tableau des fonds dédiés)		-656 222,57
IV - Excédent de ressources de l'exercice	2 058 117,43		V - Insuffisance de ressources de l'exercice	0,00	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 998 279,42			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		179 040,39			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		30 951 229,20	VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		30 951 229,20
			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		22 343 519,61
			Evolution des contraintes volontaires en cours		
Missions sociales	1 626 160,87		Bénévolat	1 237 867,00	
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges	50 881,990		Dons en nature	439 173,86	
			Total	1 677 042,86	

Exercice 2012

EMPLOIS	Emprunts de N = compte de résultat (Colonne 1)	Affectation par emprunts des ressources collectées auprès du public utilisées (Colonne 2)	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat (Colonne 3)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (Colonne 4)
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		22 343 519,61
1. Missions sociales	31 719 318,42	23 329 009,52	1. Ressources collectées auprès du public	31 875 141,05	29 977 374,82
1.1 Réalisées en France	31 704 318,42		1.1. Dons et legs collectés	31 845 141,05	29 947 374,82
- Actions réalisées directement	31 678 233,65		- Dons manuels non affectés	9 204 622,32	9 204 622,32
- Versements à d'autres organismes agissant en France	26 084,77		- Dons manuels affectés	0,00	0,00
1.2 Réalisées à l'étranger	15 000,00		- Legs et autres libéralités non affectés	16 957 119,09	16 957 119,09
- Actions réalisées directement	0,00		- Legs et autres libéralités affectés	5 683 399,64	3 785 633,41
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	15 000,00		1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	30 000,00	30 000,00
2. Frais de recherche de fonds	3 897 614,60	3 140 899,38	2. Autres fonds privés		0,00
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	3 737 680,18		3. Subventions et autres concours publics	2 153 674,66	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	0,00		4. Autres produits	8 456 743,99	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	159 934,42				
3. Frais de fonctionnement	5 971 174,60	4 507 845,07			
I - Total des emprunts de l'exercice inscrits au compte de résultat	41 588 107,62	30 977 753,97	I - Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	42 485 559,70	
II - Dotations aux provisions	750 081,18		II - Reprises des provisions	2 261 077,00	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	5 794 793,87		III - Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	5 898 339,40	
IV - Excédent de ressources de l'exercice	2 511 983,43		IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (cf. tableau des fonds dédiés)	103 545,53	
Total général	50 644 976,10		V - Insuffisance de ressources de l'exercice	0,00	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		3 415 084,25	Total général	50 644 976,10	30 080 920,35
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		173 984,53			
VII - Total des emprunts financés par les ressources collectées auprès du public		34 218 853,69	VI - Total des emprunts financés par les ressources collectées auprès du public		34 218 853,69
			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		18 205 586,27
Evaluation des contributions volontaires en nature					
Missions sociales	1 264 736,58		Bénévolat	1 094 681,00	
Frais de recherche de fonds	0,00		Prestations en nature	0,00	
Frais de fonctionnement et autres charges	0,00		Dons en nature	170 075,27	
Total	1 264 736,58		Total	1 264 736,27	

Exercice 2013

EMPLOIS	Emplois de N = compte de résultat (Colonne 1)	Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public utilisées (Colonne 3)	RESOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat (Colonne 2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (Colonne 4)
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		18 205 586
1. Missions sociales	31 886 770	23 184 032	1. Ressources collectées auprès du public	31 886 903	29 181 098
1.1. Réalisées en France	31 695 770	31 690 006	1.1. Dons et legs collectés	31 806 903	29 151 099
- Actions réalisées directement		6 766	- Dons manuels non affectés	10 229 103	10 229 103
- Versements à d'autres organismes agissant en France			- Dons manuels affectés	0	0
1.2. Réalisées à l'étranger	0	0	- Legs et autres libéralités non affectés	16 096 300	16 096 300
- Actions réalisées directement			- Legs et autres libéralités affectés	4 702 432	2 026 620
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes			1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	30 000	30 000
2. Frais de recherche de fonds	3 810 848	2 606 826	2. Autres fonds privés	0	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	3 671 234		3. Subventions et autres concours publics	2 186 484	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés	0		4. Autres produits	8 681 168	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	139 609				
3. Frais de fonctionnement	6 224 886	4 888 488			
I - Total des emplois de l'exercice Inscrits au compte de résultat	41 731 508	30 306 156	I - Total des ressources de l'exercice Inscrits au compte de résultat	42 713 526	
II - Dotations aux provisions	1 485 110		II - Reprises des provisions	683 537	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	4 782 432		III - Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	4 719 749	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (cf. tableau des fonds dédiés)		27 557
IV - Excédent de ressources de l'exercice	117 762		V - Insuffisance de ressources de l'exercice	0	
Total général	48 116 812		Total général	48 116 812	28 208 666
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		3 498 515			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		174 038			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		33 630 633	VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		33 630 633
			Golde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		13 783 609
Evaluation des contributions volontaires en nature					
Missions sociales	1 089 381		Bénévolat	847 334	
Frais de recherche de fonds	0		Prestations en nature	0	
Frais de fonctionnement et autres charges	0		Dons en nature	242 047	
Total	1 089 381		Total	1 088 881	

Exercice 2014

EMPLOIS	Emplois de 2014 = compte de résultat (Colonne 1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2014 (Colonne 3)	RESSOURCES	Ressources collectées sur 2014 = compte de résultat (Colonne 2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2014 (Colonne 4)
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		13 783 609
1. Missions sociales	37 104 369	28 419 090	1. Ressources collectées auprès du public	37 261 620	33 360 880
1.1. Réalisées en France	37 084 869		1.1. Dons et legs collectés	37 231 620	33 330 880
- Actions réalisées directement	37 028 770		- Dons manuels non affectés	11 169 905	11 169 905
- Versements à d'autres organismes agissant en France	56 098		- Dons manuels affectés	0	0
1.2. Réalisées à l'étranger	19 500		- Legs et autres libéralités non affectés	21 470 669	21 470 669
- Actions réalisées directement	0		- Legs et autres libéralités affectés	4 591 046	690 306
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	19 500		1.2. Autres produits liés à la générosité du public	30 000	30 000
2. Frais de recherche de fonds	4 279 531	3 360 363	2. Autres fonds privés	0	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	4 093 382		3. Subventions et autres concours publics	2 160 599	
2.2. Frais de recherche autres fonds privés	0		4. Autres produits	9 545 137	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	186 148				
3. Frais de fonctionnement	5 353 189	3 295 402			
I - Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	46 737 089	35 074 854	I - Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	48 967 356	
II - Dotations aux provisions	768 489		II - Reprises des provisions	1 299 005	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	4 671 907		III - Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	2 873 059	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (cf. tableau des fonds dédiés)		1 798 848
IV - Excédent de ressources de l'exercice	961 936		V - Insuffisance de ressources de l'exercice	0	
Total général	53 139 421		Total général	53 139 421	35 189 728
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		4 336 158			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		401 215			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		39 009 797	VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		39 009 797
			Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		9 833 541

Evaluation des contributions volontaires en nature					
Missions sociales	1 050 567		Bénévolat	818 900	
Frais de recherche de fonds	8 538		Prestations en nature	0	
Frais de fonctionnement et autres charges	859		Dons en nature	241 064	
Total	1 059 964		Total	1 059 964	

Exercice 2015

EMPLOIS	Emplois de 2015 = compte de résultat (Colonne 1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2015 (Colonne 3)	RESSOURCES	Ressources collectées sur 2015 = compte de résultat (Colonne 2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2015 (Colonne 4)
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		9 933 541
1. Missions sociales	42 737 037	35 009 676	1. Ressources collectées auprès du public	42 856 828	39 074 881
1.1. Réalisées en France	42 719 037	34 860 487	1.1. Dons et legs collectés	42 826 828	39 044 881
- Actions réalisées directement	42 672 276	34 813 726	- Dons manuels non affectés	11 950 640	11 950 640
- Versements à d'autres organismes agissant en France	46 761	46 761	- Dons manuels affectés	438 514	438 514
1.2. Réalisées à l'étranger	18 000	18 000	- Legis et autres libéralités non affectés	24 911 337	24 911 337
- Actions réalisées directement	0	0	- Legis et autres libéralités affectés	5 526 337	1 714 390
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	18 000	18 000	1.2. Autres produits liés à la générosité du public	30 000	30 000
2. Frais de recherche de fonds	5 765 965	5 487 668	2. Autres fonds privés	0	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	5 620 280	5 487 668	3. Subventions et autres concours publics	2 078 285	
2.2. Frais de recherche autres fonds privés	0	0	4. Autres produits	10 656 534	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics	145 685	0			
3. Frais de fonctionnement	6 096 018	3 445 327			
I - Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	54 599 019	43 942 671	I - Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	55 591 647	
II - Dotations aux provisions	713 424		II - Reprises des provisions	600 987	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	5 526 337		III - Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	4 848 727	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public (cf. tableau des fonds dédiés)		677 610
IV - Excédent de ressources de l'exercice	202 580		V - Insuffisance de ressources de l'exercice	0	
Total général	61 041 361		Total général	61 041 361	39 752 492
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 721 427			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		-727 381			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		44 936 716	VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		44 936 716
Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice					4 779 316

Evaluation des contributions volontaires en nature					
Missions sociales	1 119 067		Bénévolat	804 000	
Frais de recherche de fonds	0		Prestations en nature	0	
Frais de fonctionnement et autres charges	83 181		Dons en nature	398 248	
Total	1 202 248		Total	1 202 248	

RÉPONSES DE L'ORGANISME ET DES PERSONNES CONCERNÉS

Réponses

Réponse de la présidente de la Société Protectrice des Animaux	105
Réponse de l'administrateur judiciaire de la Société Protectrice des Animaux (2009-2013).....	108

Destinataire n'ayant pas d'observations

Trésorier de la Société Protectrice des Animaux

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SOCIÉTÉ PROTECTRICE DES ANIMAUX

La SPA tient avant toute chose à remercier la Cour pour le contrôle approfondi et surtout constructif qu'elle a effectué sur ses comptes. Le travail de la Cour et de ses équipes commencé en 2015 s'est terminé sur un rapport et une synthèse précieux pour la SPA, reconnaissant à la fois les progrès réalisés et pointant certaines insuffisances liées davantage, pour l'équipe dirigeante actuelle, à un manque de temps qu'à un manque de volonté. Votre institution a bien voulu noter les importants progrès réalisés en trois ans et demi de gestion effective par l'actuelle direction, notamment en matière de protection animale, ce point est pour nous crucial car ramener la protection animale au cœur de nos préoccupations quotidiennes est notre objectif majeur. Mais à son arrivée, et pour être en mesure de remplir la mission sociale de la SPA, la nouvelle équipe s'était fixée pour priorité la remise en ordre de notre grande maison après une période de très fortes turbulences dont le rapport fait d'ailleurs un fidèle tableau.

Le regard positif qui a été celui de la Cour, nous a déjà beaucoup servi afin d'identifier les mesures qu'il nous fallait désormais prendre sans plus tarder. De nombreuses améliorations parmi celles que la Cour nous a signalées ont déjà été mises en œuvre.

Les autres remarques qui nous sont faites relèvent toutes d'un constat objectif des retards qui ont pu être pris. Elles appellent de notre part un rappel des obstacles de tous ordres, notamment réglementaires et organisationnels que la SPA a pu rencontrer sur son chemin.

C'est le cas de notre plan d'investissement qui constitue un engagement fort de l'actuelle direction auquel elle ne renonce pas malgré des écueils nombreux dont elle n'a malheureusement pas eu la maîtrise.

I - Le plan de rénovation des refuges et la trésorerie

La Cour pointe à juste titre le fait que la SPA dispose d'importantes liquidités en raison du retard dans la mise en œuvre de notre plan de rénovation.

- *Ces retards ne sont pas liés à la lenteur de la SPA mais à des raisons techniques dont notre association n'est pas responsable :*
 - ✓ *Les sites à rénover sont très différents et relèvent de réglementations administratives complexes dont le respect induit d'importants délais de traitement.*

Les contraintes relatives à la protection de l'environnement constituent ainsi une source de retard au même titre que les aménagements de réduction du bruit ou encore la mise à niveau des sols...

- ✓ *Nos projets font aussi fréquemment l'objet de recours déposés par un voisinage pas toujours bienveillant.*
- *L'important niveau de trésorerie observé par la Cour n'est pas le fruit d'une volonté de théâtralisation mais le résultat d'une gestion prudente.*
 - ✓ *Conscients de la nécessité d'accélérer la rénovation de nos refuges, nous sommes également soucieux de nous inscrire dans une optique de long terme. Il s'agit pour nous de préserver l'avenir de la SPA en évitant aujourd'hui toute négligence pouvant créer des déconvenues demain.*

- ✓ *Nous souhaitons également accomplir tout ce qui doit l'être dans les règles de l'art, afin de nous prévenir contre tout événement pouvant mettre en péril la sécurité du public, de nos salariés ou des animaux au service desquels notre action est dédiée toute entière.*
- *L'année 2017 permettra de démontrer à la Cour notre détermination à avancer sur ce projet. Grâce aux autorisations qui nous sont parvenues récemment, postérieurement au contrôle de la Cour, ce sont 25 millions d'euros qui auront été investis en 2016 et 2017. Au total 18 sites auront été rénovés ou seront en cours de rénovation d'ici à la fin de cette année.*

II - Nos statuts

La Cour souligne l'instabilité du fonctionnement de la SPA, situation largement imputable à l'inadaptation des statuts en vigueur.

- *Nous sommes conscients du caractère anormal de cette situation juridique, qui conduit en outre à une gouvernance elle-même peu stable, et faisons tous nos efforts pour y remédier comme peut en attester un rendez-vous récent au Ministère de l'Intérieur, au cours duquel le représentant de ce dernier a affirmé sa volonté d'aider la SPA à sortir de cet imbroglio statutaire par le haut.*
- *Nous avons donc bon espoir de résoudre définitivement ce problème et de le faire entériner par l'Assemblée Générale de juin 2018. Ce délai peut sembler excessivement long, mais il est lié par l'existence de procédures juridiques, dont nous ne maîtrisons pas le calendrier.*

III - Les mesures déjà prises

Concernant les faiblesses pointées par la Cour, il est important que la Cour sache que la plupart des procédures manquantes ou insuffisantes ont d'ores et déjà été mises en place ou mises à niveau, et que le recrutement d'un auditeur interne est en cours.

Le Directeur Général récemment arrivé s'est vu assigner des objectifs totalement alignés sur cette nécessité de contrôle et d'atteinte de résultats.

- *Une de ses premières démarches a consisté à recruter un Directeur des Systèmes d'Information, dont la mission prioritaire est de mettre la SPA à niveau sur tous les aspects technologiques, logiciels et de sécurité informatique. Cette démarche permettra de mieux coordonner les différents services de la maison, d'en mieux contrôler l'activité, ainsi que de réduire les risques d'erreurs et de fraudes.*
- *Au plan financier, les mesures qui devait être prises l'ont été afin d'optimiser la gestion de l'argent confié à la SPA. Le processus budgétaire a été repensé, et les divers « détenteurs » de budget sont désormais tenus de rendre des comptes suivant une périodicité très courte. Il convient de souligner que cette évolution a rencontré l'adhésion de la totalité des responsables, qui ont ainsi démontré leur souhait d'amélioration dans un but de meilleure qualité du travail fourni et de respect vis-à-vis des donateurs qui nous font confiance.*

Nous avons bon espoir que ce nouvel esprit se traduise à la fois par la poursuite de la croissance de notre activité et par la réalisation d'économies aussi substantielles que bénéfiques pour la cause animale.

- *Ces économies passeront aussi par une meilleure contractualisation avec nos partenaires ainsi que par une attention toute particulière apportée aux négociations avec nos fournisseurs, qui feront tous l'objet de mises en concurrence fréquentes et exigeantes.*

Le renforcement des procédures se matérialisera encore plus avec l'arrivée début mars d'une spécialiste de la passation de marchés, dont la mission principale sera à la fois d'obtenir de nos fournisseurs et de nos prestataires les conditions les meilleures pour la SPA, mais aussi de s'assurer autant que faire se peut de l'élimination de conditions d'apparition de litiges et de contentieux.

- *En parallèle, le facteur humain fera l'objet d'attentions renforcées.*
 - ✓ *Une formation diplômante destinée à valider les acquis professionnels des agents animaliers va débuter dans les prochaines semaines, ce qui constitue une première dont nous sommes très fiers et qui va contribuer à fidéliser nos salariés.*
 - ✓ *La relation entre la SPA et ses 3000 bénévoles va également faire l'objet d'une refonte. Ils sont en effet une richesse fondamentale pour le fonctionnement de l'association, mais il est apparu que la définition de leur rôle mériterait d'être précisée. Un responsable de la vie associative a été recruté, et nous allons mener une réflexion conjointe avec les bénévoles afin de définir avec eux les droits et obligations les plus pertinentes pour les deux parties, l'enjeu pour la SPA étant de pouvoir leur proposer un rôle complémentaire de celui des salariés et de garantir simultanément, contrôle, respect et harmonie de fonctionnement.*
 - ✓ *Dans un esprit similaire, le fonctionnement des délégués-enquêteurs comme celui des délégués-présidents va faire l'objet d'une remise à plat concertée.*

IV - En conclusion

La SPA est une structure encore convalescente après une période qui l'a conduite au bord du gouffre, et après une très longue période d'administration provisoire. Les équipes de la SPA et sa direction ont fait de leur mieux pour remettre la SPA sur les rails dont elle n'aurait jamais dû sortir. L'équipe de direction y travaille sans relâche et son second mandat ne sera pas superflu afin d'aller au bout de cette tâche et amener la SPA au niveau d'excellence qui doit être le sien pour répondre toujours mieux aux souhaits de ses adhérents et plus généralement des sympathisants de la cause animale.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR JUDICIAIRE DE LA SOCIÉTÉ PROTECTRICE DES ANIMAUX (2009-2013)

*Maître LEBOSSÉ constate que, si, en dépit des échanges intervenus antérieurement à la transmission du projet de rapport, des critiques sont encore émises au regard de son action en qualité d'administrateur provisoire de la SPA, cela n'empêche pas que la Cour des Comptes constate, globalement, la **conformité** de "l'emploi des fonds collectés auprès du public par la SPA" aux "objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique effectué par la SPA au cours des exercices 2011 à 2015", sous deux "réserves", relatives, d'une part, au contrôle interne, et, d'autre part, à "l'insuffisance" et au "retard de la rénovation des sites".*

*De fait, à la lecture du rapport, il apparaît que, dans une mesure conséquente, les réponses antérieurement fournies par Maître LEBOSSÉ, dans le cadre de la procédure contradictoire (**lettres des 10 novembre 2016 et 28 décembre 2016**), n'ont pas été prises en compte (fût-ce pour être réfutées ; mais cela n'est pas le cas) ; de même, les **différents rapports de mission** déposés auprès du Tribunal par Maître LEBOSSÉ (**sp. rapports en dates des 21 mai 2013 et 29 août 2013**), dans le cadre des échanges contradictoires, n'ont pas davantage été pris en compte, alors même qu'ils comportent toutes explications pertinentes (jamais réfutées dans le projet de rapport). Il sera donc, à ces égards, à nouveau répondu aux critiques ainsi adressées, ainsi d'ailleurs qu'aux griefs nouvellement énoncés, sans avoir été soumis à la contradiction.*

I. Sur les critiques visant la « situation statutaire non stabilisée » (chap. I-II-B)

A. Concernant l'élaboration des statuts et du règlement intérieur (chap.I-II-B-1), il est reproché, à cet égard, un « délai de plus de deux ans » jusqu'à l'adoption de ces textes par l'assemblée générale de la SPA (le 3 décembre 2011), « à l'évidence en contradiction avec le caractère supposé (provisoire) de l'administration de l'association » et « au regard de l'urgence et de la sensibilité qui (...) caractérisaient [la question] ».

*Au préalable, s'agissant du « caractère supposé 'provisoire' [sic] de l'administration de l'association », il doit être souligné que la mission de Maître LEBOSSÉ a été prorogée de six mois en six mois, sur décision du Président du Tribunal de grande instance de Paris, qui a apprécié, en toute indépendance et impartialité, que la mission de Maître LEBOSSÉ devait être ainsi prolongée, **dans l'intérêt de la structure administrée**.*

Il est ensuite rappelé (contrairement à ce qui est suggéré dans le rapport) que l'existence d'une « réflexion (...) déjà [antérieurement] engagée » par la SPA n'a été d'aucun secours pour Maître LEBOSSÉ ; de fait, en relation avec les errements constatés par la Cour des comptes dans son rapport du 21 septembre 2009, ce projet antérieur (non finalisé) ne répondait en rien aux exigences formulées dans ledit rapport, et un temps considérable a été consacré à la « réécriture » du projet existant, « en concertation avec les autorités administratives » comme il figurait à l'ordonnance de désignation du 19 novembre 2009 ("acceptabilité" du projet au regard des exigences du Conseil d'Etat), mais aussi en relation avec les salariés et les bénévoles de la SPA (« applicabilité » du projet compte tenu de la spécificité de la protection animale).

L'ampleur des dysfonctionnements signalée par la Cour des comptes dans son rapport de 2009 (déficit démocratique aux assemblées [p. 15] et instabilité de la gouvernance [pp. 16 et s.]), auxquels il fallait remédier par un nouveau dispositif statutaire, a nécessité la mise en place, dans le projet, de solutions "inusuelles" (élection des instances dirigeantes par scrutin de liste majoritaire et vote par correspondance aux assemblées), qui, au final, ont été acceptées

(après moult discussions) par le Conseil d'Etat (pour une durée « transitoire » de 3 ans, s'agissant du vote par correspondance), moyennant, de fait, un délai plus long (par rapport à un projet « normal ») au regard des instances impliquées dans le processus d'approbation (Ministère de l'Intérieur et Conseil d'Etat.... la précipitation n'étant pas de mise).

Au final, comme il a été dit, le Conseil d'Etat a accepté la solution « dérogatoire » du vote par correspondance aux assemblées (fût-ce pour une période transitoire), et la Cour des comptes, dans son rapport (chap. I-II-A-3), a constaté que le scrutin de liste majoritaire (avec un conseil d'administration plus "resserré") permet de stabiliser la gouvernance ; il a donc été pleinement répondu à l'impératif souligné par la Cour des comptes dans son rapport de 2009, comme il est souligné dans le rapport (chap. I-II-A-3) : « le conseil d'administration élu pour trois ans [en juin 2013] a pu travailler sans blocage apparent, à la différence de ce que la Cour avait constaté lors de son précédent contrôle ».

B. Concernant le grief « d'insécurité juridique persistante » (chap. I-II-B-2), il a été souligné (de manière pleinement argumentée, et sans que ces arguments n'aient été réfutés dans le rapport), durant la procédure contradictoire, que le jugement rendu par le Tribunal de grande instance de Paris en date du 21 avril 2015 (annulant les dispositions complémentaires introduites dans les statuts après leur adoption, sur demande du Conseil d'Etat), apparaissait comme manifestement non conforme à l'état du droit (mais Maître LEBOSSÉ n'a pas été invitée à présenter ses observations lors de cette procédure, et ne sait pas davantage s'il a été relevé appel de ce jugement).

Concernant « l'absence d'approbation ministérielle du règlement intérieur », comme le souligne le rapport, ce n'est que très tardivement (le 29 mars 2013, sachant que le ministère était saisi depuis décembre 2011) que le ministère de l'intérieur a indiqué que l'approbation ne pouvait intervenir « en l'état » (la Cour étant en possession de toutes les correspondances (chapitre I, II, B)), ce en quoi Maître LEBOSSÉ ne saurait porter aucune responsabilité.

Enfin, s'agissant de « l'imperfection en matière de gouvernance des refuges ou des délégations » (chap. I-II-B-2), telle que signalée par un « rapport d'audit externe » (?), Maître LEBOSSÉ n'ayant pas été rendue destinataire d'un tel « rapport », ne dispose pas des éléments lui permettant de répondre.

II. Sur les critiques visant le « contrôle interne » (chap. I-II-B.)

Tout en relevant (chap. I-II-B-2) que, durant le mandat de Maître LEBOSSÉ, « les risques financiers [étaient] plus limités [Maître LEBOSSÉ n'a eu, au demeurant, à déplorer aucun manquement] » du fait « de la mise en place, lors de l'administration provisoire, d'un circuit et d'une procédure spécifique de validation des dépenses, ainsi que du recours à un cabinet d'expertise comptable », la Cour n'en pointe pas moins la prétendue absence de « démarche (...) en vue de la formalisation d'un référentiel de procédures (...), alors que cette initiative avait été recommandée par la Cour dans son rapport de 2009 ». Cela n'est pas exact, ainsi qu'il a été répondu suivant lettre de Maître LEBOSSÉ en date du 10 novembre 2016.

Il est rappelé, à cet égard, que, dès sa désignation, Maître LEBOSSÉ a mandaté le cabinet d'expertise comptable BMA, à l'effet de réaliser, précisément, un audit sur la comptabilité et les procédures existantes. Le cabinet BMA a rendu son rapport à la date du 10 décembre 2009, comportant diverses préconisations quant à la mise en place de procédures uniformes de contrôle comptable et financier, inspirées de celles existantes, mais venant les renforcer et les améliorer, en ce compris s'agissant des procédures applicables aux sites. Ces nouvelles

procédures ont été immédiatement instaurées et rendues obligatoires par Maître LEBOSSÉ, et communiquées à l'ensemble du personnel du siège et des sites.

De plus, dans l'optique de renforcer encore le contrôle interne, Maître LEBOSSÉ a procédé à une modification organique au sein du siège, notamment par la création du poste de Directeur de la protection et des refuges, comme cela a été préconisé par le rapport d'audit social de la société OREGA CONSEIL (organisme mandaté par Maître LEBOSSÉ, avec l'autorisation de Monsieur le Président du Tribunal de grande instance de Paris).

Il convient, à ce stade, de rappeler le libellé exact de la mission, telle que confiée par le Président du Tribunal de grande instance de Paris, suivant ordonnance du 19 novembre 2009 : « Faire procéder à l'évaluation complète de la comptabilité [de la SPA], notamment des conditions de recueil des dons et legs, de la politique d'investissement, de l'attribution des marchés [sur ce point, cf. ci-après], à la lumière des critiques formulées par le rapport de la Cour des comptes ».

Au regard de ce libellé, et au vu de ce qui précède, contrairement à ce qui est affirmé (dans la conclusion du chap. I), il est clair que Maître LEBOSSÉ a pleinement rempli sa mission en ce qui concerne l'amélioration du contrôle interne (comme pour les autres aspects de sa mission) ; il est regrettable que le rapport, tout en relevant l'existence du rapport BMA, refuse de reconnaître sa pleine pertinence en matière de contrôle interne. Il est non moins regrettable que le rapport passe largement sous silence les initiatives de Maître LEBOSSÉ en matière de réorganisation du siège (not. rapport OREGA CONSEIL).

III. Sur les critiques visant le « suivi contractuel [attribution des marchés] » (chap.III-II-C)

Il est, essentiellement, affirmé, de manière catégorique (chap. III-II-C) : « l'administrateur provisoire n'a pas mené d'action particulière en la matière, alors que [l'attribution des marchés] était l'une des missions explicitement visées dans l'ordonnance du 19 novembre 2009. La nouvelle équipe dirigeante a laissé perdurer la situation ».

Cette affirmation n'est pas exacte au regard des initiatives prises par Maître LEBOSSÉ, durant son mandat (comme cela a déjà été détaillé dans la lettre du 10 novembre 2016, transmise dans le cadre de la procédure contradictoire) :

- institutionnalisation statutaire de la mise en concurrence des fournisseurs, par la création, dans les statuts, d'un Comité d'appel d'offres indépendant et à compétence générale (article 11 des statuts et du règlement intérieur),
- pratique généralisée, par Maître LEBOSSÉ, durant son mandat, de la mise en concurrence dans tous les domaines d'intervention de la SPA (assurances, marketing, travaux, nourriture et soins pour les animaux).

Il doit être souligné que la Cour, par ailleurs, dans le rapport (chap. I-II-B-2-b), déplore.... le retard (2015) de la mise en place du Comité d'appels d'offres, tel qu'instauré par Maître LEBOSSÉ, preuve que cette initiative a été pleinement « approuvée » par la Cour...

IV. Sur le « retard dans la rénovation des refuges et des dispensaires » (chap. IV-III-A)

Il est reproché à Maître LEBOSSÉ, pour la période de son administration, de ne pas avoir réalisé « suffisamment » de travaux lourds de rénovation dans les refuges, au regard des ressources qui étaient disponibles (plus de 50 millions d'euros), nonobstant les critiques

adressées par la Cour des comptes, dans le rapport de 2009, sur l'insuffisance de la politique d'investissement au regard de l'état des sites.

Il est rappelé que, dans le cadre d'une mission d'administration provisoire, l'administrateur judiciaire est tenu (conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation) à une **gestion prudente et conservatrice**, ce qui n'autorise que des actes de gestion et d'administration à but conservatoire. En d'autres termes, l'administrateur judiciaire (qui n'a pas la légitimité démocratique au sein de l'association) ne peut opérer des **choix stratégiques qui engagent les finances à long terme**, en lieu et place des organes statutaires (qui plus est avec une mission qui est prorogée de six mois en six mois....). Au demeurant, l'engagement d'un tel programme lourd d'investissements sur les sites de la SPA ne faisait pas partie de sa mission (et pour cause). Pour l'essentiel, cela a déjà été dûment signalé dans le cadre de la procédure contradictoire ; il est regrettable que cette observation n'ait pas été prise en compte dans le rapport, fût-ce en forme de réfutation.

Maître LEBOSSÉ rappelle aussi (comme mentionné dans la synthèse du rapport, chap. IV-III-A-2) qu'à sa demande, un « état des lieux » a été réalisé (en 2010) par un architecte (sans préjudice de recherches plus approfondies, site par site), sur l'état des installations de la SPA (spécialement les refuges et les dispensaires), avec une proposition de programmation de travaux sur cinq années (ce qui a été, également, reconnu par la Cour).

Maître LEBOSSÉ a également fait réaliser des travaux « lourds » de rénovation ou d'entretien, en un mot de **conservation** (en fonction des urgences, dont certaines se manifestaient fortuitement, ou au terme d'investigations particulièrement approfondies de certains sites, sur le signalement des gestionnaires ; le tout, par conséquent, en dérogation, le cas échéant, avec les résultats de l'état des lieux initial), ou encore dans la continuation des travaux décidés antérieurement à sa désignation. La liste de ces travaux est certes « courte », mais c'est en raison du caractère limité des pouvoirs de Maître LEBOSSÉ à cet égard, comme expliqué ci-dessus.

V. Sur les "frais de fonctionnement" inhérents à la période d'administration provisoire (chap. IV-2)

Il est encore critiqué le montant des honoraires de Maître LEBOSSÉ ; il est aussi affirmé le caractère « excessif » (synthèse du rapport) « disproportionné » de ces honoraires, « par rapport aux résultats obtenus, notamment en ce qui concerne la situation statutaire, non stabilisée, l'absence de mise en place d'un contrôle interne et le retard persistant dans la rénovation des refuges et des dispensaires » (chap. IV-II). Ces critiques ne résistent pas à l'analyse ; outre ce qui a été dit concernant le **périmètre** de la mission de Maître LEBOSSÉ, plus limité que ce que laisse entendre le rapport, et outre ce qui a été observé au regard des diligences accomplies, Maître LEBOSSÉ a pleinement rempli sa mission, et cela a été dûment contrôlé par le **Président du Tribunal de grande instance de Paris, qui, pour taxer les honoraires de Maître LEBOSSÉ, s'est borné à faire application du droit** (notamment l'article R. 814-27 du Code de commerce, sur la rémunération des administrateurs judiciaires en matière civile) ; étant rappelé, à cet égard que c'est volontairement que Maître LEBOSSÉ a choisi, postérieurement à la première ordonnance de taxe, de présenter ses demandes d'honoraires **au temps passé** (et non par pourcentages sur postes de recettes, mode "normal" de calcul des honoraires), ce qui est moins avantageux pour elle.

*Il convient en outre de signaler que, conformément à la jurisprudence des Premiers Présidents de Cours d'appel (qui connaissent des appels dirigés contre les ordonnances de taxe), les **difficultés rencontrées** et les **responsabilités particulières** que la mission implique (et le surcroît de travail, souvent considérable, qui en résulte) sont aussi prises en compte pour la fixation de la rémunération des administrateurs ; la mesure (tout aussi considérable) de ces **difficultés et responsabilités** figure bien entendu dans le rapport de la Cour des comptes de 2009, comme la Cour le souligne à plusieurs reprises dans le rapport.*

La Cour relève bien que les honoraires de Maître LEBOSSÉ ont été fixés par décision judiciaire (cela a été dûment signalé au cours de la procédure contradictoire....), tout en maintenant sa critique (qui est donc aussi dirigée contre l'Autorité Judiciaire....) ; Maître LEBOSSÉ rappelle que, au-delà de ses honoraires, c'est l'accomplissement de sa mission qui a aussi fait l'objet d'un contrôle étroit par l'Autorité Judiciaire, sans qu'aucune critique n'ait été faite à cet égard.

La Cour souligne aussi (chap. IV-II) que les dépenses afférentes à l'administration provisoire ont été depuis lors « remplacées [sic] par certaines dépenses plus conséquentes (....) ou par de nouvelles dépenses », sans qu'il soit analysé (à la différence de ce qu'il en est pour les dépenses d'administration provisoire) le caractère « disproportionné » ou non de ces nouvelles dépenses....
