

COUR DES COMPTES

Observations 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)

En application des articles L. 111-8, L. 135-2 et R. 136-2 du code des juridictions financières, le présent fascicule contient les observations arrêtées par la Cour des comptes le 25 septembre 2002 sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1999 des ressources collectées auprès du public par la Société protectrice des animaux, ainsi que la réponse du président de cet organisme en date du 18 novembre 2002.

DÉCEMBRE 2002

La loi du 7 août 1991, complétée par les lois du 28 mai et du 24 juin 1996, a donné compétence à la Cour des comptes pour contrôler le compte d'emploi des ressources collectées par les organismes faisant appel à la générosité publique, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national.

Le décret du 17 septembre 1992 a fixé les conditions d'exercice de cette mission nouvelle qui porte sur la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Au terme d'une procédure contradictoire, qui met les responsables des organismes en mesure de faire connaître toutes indications et explications sur les constatations faites au cours de l'instruction et qui leur ouvre la possibilité d'être entendus avant que la juridiction ne délibère, la Cour arrête, de manière collégiale, ses observations sur le compte d'emploi et sur les opérations qu'il retrace.

Elle les adresse aux présidents des organismes, qui sont alors tenus de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale.

En application de l'article 120 de la loi du 4 février 1995, les ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, ainsi que les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, sont également destinataires, pour information, des observations de la Cour.

Ces dispositions ont été reprises aux articles L 111-8 et L. 135-2 du code des juridictions financières.

La Cour peut décider la publication au Journal officiel de ses observations, suivies des réponses de l'organisme.

Sommaire

	Pages
Introduction	7
I – Cadre et modalités du contrôle.....	7
II – Synthèse des observations de la Cour.....	9
Chapitre I : Présentation et organisation de la SPA	13
I – Le but de la SPA.....	14
II – L’organisation de la SPA.....	13
Chapitre II : Les comptes de la SPA	19
I - Organisation comptable de la SPA.....	20
II - Les anomalies constatées sur place.....	31
III – Le compte d’emploi de la SPA.....	40
Chapitre III : Les ressources apportées par la générosité publique	55
I - Les dons.....	56
II - Les legs.....	63
III - Les autres ressources.....	71
IV - La situation patrimoniale et financière de la SPA.....	73
Chapitre IV : Les emplois	81
I - La protection animale.....	82
II - Les activités de fourrière de la SPA.....	94
III - Le refuge de Gennevilliers.....	102
IV - Les actions de promotion.....	108
V - Les charges de fonctionnement.....	110
Conclusion	117
Annexes	119
Réponse du président de la Société protectrice des animaux aux observations de la Cour des comptes	127

Introduction

I – Cadre et modalités du contrôle

En application des dispositions des articles L. 111-8 et R. 142-1 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé le compte d'emploi des ressources que l'association Société protectrice des animaux (SPA) a collectées auprès du public dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991.

A – Les appels de la SPA à la générosité du public

La SPA n'a déposé à la préfecture de Paris des déclarations préalables d'appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne nationale qu'à compter de 1997 :

« La SPA se propose d'organiser des opérations de publipostage d'appel à la générosité du public au cours de l'année. Il s'agit de campagnes menées à l'échelon national. Des campagnes complémentaires, par l'organisation d'événements, d'opérations de vente par correspondance, de mécénat, de produits partagés, de ventes de cartes de vœux et de produits divers, d'appels dans le cadre d'annonces publicitaires dans la presse, d'affiches, de messages radiophoniques ou télévisuels, etc., pourront éventuellement être mises sur pied d'ici la fin de l'année de façon à remplir les objectifs que la SPA s'est fixés. L'objectif prioritaire de ces opérations consiste en la réalisation partielle ou totale de l'objet social de la SPA. »

La SPA n'avait pas déposé de déclaration antérieurement, mais elle fait appel de longue date à la générosité du public.

B – Le contrôle de la Cour

La lettre de notification du contrôle, adressée à l'organisme le 21 octobre 1999, visait les exercices 1993 à 1998. À la demande de la SPA, le contrôle a été étendu à l'année 1999, par lettre du Premier président du 6 avril 2000.

La vérification a été conduite au siège de l'association, à Paris-17^e, et dans sept délégations. Les investigations ont porté sur les comptes de la SPA, les ressources collectées auprès du public et leur utilisation. Elles sont restées limitées sur d'autres aspects, en particulier la qualité des statistiques concernant les animaux accueillis, qui n'est pas sans incidence sur la protection des animaux contre les transactions dont ils peuvent faire l'objet.

Un relevé de constatations provisoires a été adressé le 28 février 2002 au président élu en octobre 2000 et à l'ancienne présidente de la société, tandis que des extraits étaient transmis à vingt-deux personnalités, services administratifs, entreprises ou organismes concernés¹.

Après avoir examiné les commentaires et précisions reçues des destinataires du relevé ou de ses extraits, et entendu, à leur demande, en juin et juillet 2002, le président de la SPA élu en octobre 2000, accompagné de membres du bureau, l'ancienne présidente de la société et un ancien responsable de la délégation du Var, assistés de leurs conseils, la Cour des comptes, cinquième chambre, a arrêté les observations qui suivent, qu'elle a décidé de publier au Journal officiel.

Elles sont adressées au président de la Société protectrice des animaux, dont la réponse est jointe, et communiquées aux ministres concernés par les objectifs poursuivis par les appels de la SPA à la générosité publique, qui sont le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

C – Précédents contrôles de services de l'État

La SPA était soumise pour la première fois au contrôle de la Cour. Elle avait fait l'objet, en revanche, de neuf enquêtes et rapports d'inspection du ministère de l'intérieur et du ministère de l'agriculture, depuis 1916.

Les statuts de la société précisent, en effet, que les ministres de l'intérieur et de l'agriculture, ainsi que le ministre chargé de la jeunesse,

1) Le commissaire aux comptes, cinq responsables de délégations et un salarié de la SPA, neuf chefs d'entreprises prestataires de services ou partenaires, une banque, un notaire, le maire de Paris, le préfet de police de Paris et deux directeurs généraux d'administration centrale.

ont le droit de faire visiter par leurs délégués les établissements fondés par l'association et de se faire rendre compte de leur fonctionnement.

Le dernier rapport, établi en mai 1993 par l'inspection générale de l'administration, rappelait notamment des recommandations formulées en 1986 sur « la tenue et la clarté des documents comptables, la situation des *filiales* et leurs relations avec le siège, le contenu et l'application des statuts et du règlement intérieur ». Il soulignait plusieurs points repris dans le présent rapport : faiblesse de l'organisation administrative de la SPA, coût de sa revue, résultats incertains d'opérations de vente par correspondance.

II – Synthèse des observations de la Cour

A – Les comptes de la SPA

L'exhaustivité des opérations comptables des délégations n'est pas garantie. Le siège n'est pas assuré, en effet, de disposer de l'intégralité des éléments comptables. Les comptes ne fournissent qu'une vue incomplète de la situation des délégations, n'indiquant ni les engagements de dépenses, ni les créances à recouvrer, ni les fournitures en stocks. La SPA présente, de ce fait, un compte d'emploi des ressources incomplet.

La délégation du Var cumule les dysfonctionnements observés dans les délégations : confusion des rôles, absence de rigueur dans la gestion, opacité des relations financières avec différents partenaires, absence patente d'un contrôle par le siège.

La présentation du compte d'emploi est rudimentaire et incomplète. N'y figurent pas, en particulier, le report des ressources non utilisées des campagnes antérieures et, en emplois, les ressources restant à affecter, ce qui prive les donateurs d'une information essentielle.

Alors que 80 % des ressources liées à la générosité publique proviennent des legs, la SPA ne distinguait pas, dans le compte d'emploi, les legs non affectés et les legs affectés. Elle n'effectuait pas d'ailleurs de suivi de ces derniers pour s'assurer du respect de la volonté des testateurs. Elle a entrepris en 2002 d'améliorer sa gestion des legs.

S'agissant des charges, le compte d'emploi établi par la SPA ne rend pas exactement compte de leur répartition entre les rubriques définies par l'arrêté du 30 juillet 1993. Ainsi, une partie des dépenses du siège classées au poste des « missions sociales » trouverait mieux sa place

en frais de gestion. De même, le rattachement aux frais de collecte de dépenses inscrites en frais de manifestations ou d'information porterait le montant des frais d'appel à la générosité publique en 1999 de 0,61 à 1,78 M€.

Pour les établissements, aucune distinction n'est effectuée entre les charges de refuge et de fourrière. Or l'activité de fourrière est une activité commerciale dont les produits ne peuvent être assimilés à des ressources provenant de la générosité publique.

B – Les ressources apportées par la générosité du public à la SPA

Au siège de la SPA, comme dans les délégations, les procédures d'ouverture du courrier et de maniement des espèces et chèques sont peu sécurisées. À la suite des constatations provisoires de la Cour, la SPA a entrepris de les modifier.

La SPA sous-traite la collecte des dons, qui se fait essentiellement par mercatique directe. En l'absence de pilotage et de suivi de sa part, l'ensemble de la chaîne de traitement des dons est, en fait, totalement délégué aux sociétés de services retenues. C'est ainsi qu'un prestataire héberge le matériel et le logiciel de gestion du fichier, dont la SPA n'a qu'une maîtrise imparfaite.

Il n'existe pas d'état historique des réalisations sur legs. Cette non maîtrise du secteur des legs se traduit aussi par le faible nombre de ventes immobilières, parfois réalisées à de mauvaises conditions, par la multiplication des contestations des héritiers et par l'allongement des délais de traitement des dossiers dans les offices notariaux.

Il a été constaté ainsi qu'un legs à titre universel fait en septembre 1991 pour la construction d'un refuge, comprenant notamment une propriété à Ollioules (Var) et des avoirs financiers, avait donné lieu à des mouvements financiers et à des ventes de biens sur lesquels le siège n'avait encore pu faire la lumière en 2001.

La SPA n'établit de budget que pour l'établissement de Gennevilliers, ce qui a mis le siège en face de difficultés de trésorerie en 1994 et en 1997. L'association, qui n'avait pas de plan de trésorerie, a pâti alors de son manque de prévisions, de l'absence de politique d'investissement et de la trop grande autonomie laissée aux délégations.

C – L'emploi des ressources de la SPA

Les vérifications sur place ont fait apparaître que la SPA est loin de respecter toujours pour ses refuges les obligations que la loi impose aux installations classées pour la protection de l'environnement : refuges implantés sans autorisation administrative mais dépassant l'effectif d'animaux admis en cas de simple déclaration, refuges autorisés mais accueillant plus d'animaux qu'ils ne peuvent le faire, refuges fonctionnant dans des conditions patentes d'insalubrité, comme à Vence et Albi.

Les registres d'entrée et de sortie des animaux sont tenus de façon inégale dans les refuges, alors qu'ils doivent permettre de suivre les flux et les stocks d'animaux.

La SPA n'est pas en mesure d'indiquer l'effectif exact des personnes bénévoles qui participent à ses actions. Dans certaines délégations, des bénévoles distribuent, en dehors des installations de la SPA et sans contrôle, d'importantes quantités de nourriture payée par l'association. Des abus ont été constatés, à Cannes notamment.

Le système des comptes propres au nom des vétérinaires salariés de la SPA pour le paiement des médicaments ne facilite pas les contrôles de l'association sur la gestion des stocks et les achats de médicaments, non plus que sur la rétrocession des ristournes que les laboratoires et centrales d'achat de produits vétérinaires consentent en fonction du chiffre d'affaires réalisé.

Un différend ancien oppose la SPA et ses vétérinaires à la profession au sujet des conditions de concurrence vis-à-vis des vétérinaires libéraux au regard du principe de la gratuité des actes, compte tenu des participations demandées aux frais de fonctionnement des dispensaires.

La plupart des refuges de la SPA ont en même temps une activité de fourrière. Depuis l'arrivée à caducité d'une convention de 1961, un nouveau cadre juridique n'a pas été défini pour cette activité à Paris. La nouvelle réglementation fiscale impose à la SPA de réexaminer l'ensemble de la gestion de ses fourrières.

Les désordres constatés au refuge de Gennevilliers ont rendu nécessaire une réorganisation en 1995 et 1996. Le site a connu en outre des difficultés liées au dépassement de sa capacité d'accueil. La fourrière, qui ne possède que 202 boxes, hébergeait 450 chiens à l'été 2000, dont plus d'une centaine de molosses. Moins de 10 % des créances sur les propriétaires qui reprennent leurs bêtes ont été recouvrées en 1999, ce qui

aboutit à faire peser des charges de la fourrière sur les ressources du refuge.

Des anomalies ont été relevées dans la gestion du siège, notamment des facilités accordées à l'ancienne présidente nationale.

La Cour constate en conclusion que la SPA, ébranlée par des crises internes, affronte les conséquences judiciaires d'une gestion longtemps déficiente. L'association ne pourra surmonter ces difficultés qu'en poursuivant l'effort de rénovation et de restructuration qu'elle a annoncé. Elle devra en particulier veiller, par un respect scrupuleux de la réglementation relative aux fourrières, à délimiter ses interventions dans ce secteur, afin de ne pas amputer au profit d'une activité concurrentielle les ressources qu'apporte la générosité publique pour l'action de protection animale que soutiennent ses donateurs.

Chapitre I

Présentation et organisation de la SPA

I – Le but de la SPA

La Société protectrice des animaux est une association fondée en 1845, reconnue comme “ établissement d’utilité publique ” par décret du 22 décembre 1860. Les statuts en vigueur ont été approuvés par arrêté du 26 février 1982.

L’association “ 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 accorder assistance, de participer en ce sens à l’éducation populaire. Son sigle est SPA qui symbolise sa dénomination et sa devise : sauver – protéger – aimer. ”²

Statutairement, ses moyens d’action sont :

- « les campagnes qu’elle développe auprès du grand public par tous les moyens existants » ;
- « les récompenses qu’elle accorde, les subventions qu’elle octroie, les compétitions ou concours qu’elle organise » ;
- « les refuges qu’elle administre ou supervise » ;
- « la protection et l’aide qu’elle apporte aux animaux sous toutes ses formes et en tous lieux ».

Pour effectuer la mission qu’elle s’est fixée, la SPA a créé des refuges et des dispensaires, elle assure par ailleurs la gestion des fourrières, réalise un catalogue de ventes par correspondance et publie la revue *Animaux magazine*.

2) Il a été jugé que la dénomination *Société Protectrice des Animaux* ne présente pas « un caractère d’originalité suffisant pour la rendre susceptible d’une appropriation privative » (Cour d’appel de Lyon, 12 mars 1980 ; Cour de Cassation, 7 octobre 1981).

II – L’organisation de la SPA

A – La structure associative

Les assemblées générales ordinaires réunissent les membres de la SPA, convoqués en pratique par la voie du périodique de l’association. Le bilan de l’exercice écoulé qui leur est présenté a toujours un caractère succinct et ils ne disposent jamais d’un projet de budget pour le nouvel exercice.

Le conseil d’administration, renouvelé par tiers chaque année, est composé de 24 membres, élus pour trois ans par l’assemblée générale et rééligibles. « Il a le pouvoir d’écarter par décision motivée tout candidat dont la moralité, la réputation, les activités publiques, privées ou professionnelles lui paraîtraient incompatibles, soit avec l’objet et les buts de l’association, soit avec les impératifs de disponibilité, de compétence et de travail qu’imposent les fonctions d’administrateur de la SPA. »

Les modalités d’élection des administrateurs ont donné lieu dans le passé à des contestations et à des recours.

Le conseil d’administration se réunit fréquemment – onze fois par an pendant la période contrôlée, – mais l’ordre du jour n’est pas envoyé à l’avance. Le compte rendu de la réunion précédente, déposé sur table, est repris aux administrateurs en fin de séance.

Le règlement intérieur prévoit que le conseil constitue sept commissions permanentes : finances, communication, protection, refuges et dispensaires d’Île-de-France, jeunes, filiales, dons et legs. Il confie à la commission des finances des compétences étendues : vérifier que les recettes s’effectuent normalement, que les comptes en banque sont bien établis et les cotisations acquittées. Son rôle est, en réalité, restreint.

Le conseil élit chaque année, parmi ses membres, au scrutin secret, un bureau composé du président, de deux vice-présidents, du trésorier et du secrétaire général. Les présidents des commissions permanentes sont, de droit, membres du bureau. Le président ordonnance les dépenses “ après accord du conseil d’administration ” ; il engage et révoque tous les agents salariés de l’association.

B – Le siège

La compétence des services du siège est de plus en plus étendue. Outre le siège proprement dit (39, bd Berthier à Paris 17^{ème}), ils gèrent, en effet, les structures d'Île-de-France, dont le refuge et la fourrière de Gennevilliers, et aussi 12 établissements qui leur sont directement rattachés (en 2000), à la suite de dissolutions de délégations.

En septembre 1996, le conseil d'administration a créé un comité de direction composé du directeur des ressources humaines et de la communication, du directeur administratif et financier et du directeur adjoint des ressources humaines. Le comité devait mettre en œuvre les orientations du conseil, préparer les dossiers techniques soumis aux administrateurs, contrôler et coordonner l'activité des services et le fonctionnement interne de la SPA.

Dans la pratique, le comité de direction s'est rapidement réduit à deux personnes. En effet, après une grande stabilité du poste de directeur administratif et financier, occupé de 1978 à 1987 par la même personne³, puis une rotation relativement rapide des titulaires, le poste a cessé d'être pourvu à la fin de 1997. À l'époque de l'enquête étaient en fonctions une directrice administrative, licenciée en 2001, et un directeur technique, dont le contrat n'a pas été renouvelé en mars 2002⁴. Pendant la période examinée, la SPA a manqué d'une direction générale et d'une direction financière fortes.

Le siège exerce des fonctions d'ordre administratif et comptable. Il assure également des missions liées à l'objet social de l'association : le service « recherches » essaie ainsi de retrouver les propriétaires des animaux admis en fourrière, le service « enquêtes » coordonne le réseau des délégués-enquêteurs bénévoles, le service « Europe » collabore à des actions internationales.

En revanche, le « secours animalier » en région parisienne, équipé de cinq ambulances et fonctionnant 24 heures sur 24 a été supprimé et sous-traité dans le cadre d'un contrat de ramassage des animaux⁵.

Une « cellule anti-traffic » a été constituée en 1993, dans le but d'identifier et de recenser les éleveurs clandestins et les réseaux de trafiquants. Localisée dans le sud de la France, elle comptait trois salariés en 1997 ; ses investigations ont conduit cette année-là à sept informations

3) Licenciée pour faute dans l'organisation des élections au conseil d'administration (voir chapitre IV, point V C).

4) Un directeur général a été recruté en janvier 2002, et remplacé en avril 2002.

5) Voir chapitre IV (point II B).

judiciaires et à quatre plaintes pour trafic ; son coût de fonctionnement atteignait alors 0,15 M€. À la date de l'enquête, un seul salarié, assisté d'un intérimaire, gérait cette cellule.

C – Les délégations

L'association « comprend des filiales et des sections au sein desquelles un délégué-président agréé par le conseil d'administration assure les liens moraux et matériels avec le siège⁶ ».

L'appellation de *filiales* est impropre puisque celles-ci n'ont pas la personnalité juridique. De cette ambiguïté résulte d'ailleurs l'une des difficultés majeures de fonctionnement de l'association. En cas de dysfonctionnement grave, le conseil d'administration peut dissoudre la « filiale » et rattacher directement au siège la gestion des établissements concernés. Le nombre de structures rattachées au siège après dissolution des bureaux locaux est passé de 8 à 12 en 2000.

1 – Organisation et fonctionnement des « filiales »

Les règles sont précisées par le règlement intérieur :

- Une *filiale* doit comporter au moins 250 adhérents et disposer d'un refuge ou de possibilités réelles d'hébergement d'animaux. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, il est créé une *section*, dont les règles de fonctionnement administratif sont identiques.

- Le bureau de la *filiale* comprend au moins le délégué-président, un secrétaire et un trésorier. « Les fonctions de délégué-président sont [...] non rétribuées. »

- « Le siège accorde à la filiale ou à la section 90 % des cotisations des membres titulaires, honoraires, bienfaiteurs, la totalité des dons faits à la filiale ou à la section, la totalité de bénéfices provenant des fêtes, tombolas, ventes de charité, kermesses, expositions, etc. organisées par la filiale ou la section. »

- Un livre-répertoire alphabétique des adhérents est tenu dans chaque filiale ou section. « La mise à jour de ce répertoire sera annuellement envoyée au siège ainsi qu'un rapport sur l'activité de la filiale ou de la section. »

6) Article 1^{er} des statuts.

Les délégations disposent de moyens très inégaux :

- Celle d'Ille-et-Vilaine fonctionne avec 22 900 € environ de dons par an, celle de Cannes dispose de plus de 0,46 M€ de recettes (hors legs). En 1998, 24 des 63 délégations étaient déficitaires.

- Certaines délégations sont installées sur des terrains mis gratuitement à la disposition de la SPA par les communes, comme à Compiègne ou au Mans. D'autres le sont dans des locaux dont la SPA est propriétaire, comme à Liévin, à Mougins, au Cannet, à Vence ou à Albi.

Il n'existe pas de mécanisme de péréquation entre les délégations. Un " fonds de solidarité " (FDS) a été mis en place en octobre 1997 afin de faire remonter les disponibilités des délégations vers le siège, qui connaissait des difficultés de trésorerie (voir chapitre III, point IV-B), ce qui a suscité de grandes réticences de la part des délégations. Fin 1999, le fonds de solidarité, alimenté par onze délégations, était de 2,24 M€⁷.

Les fonds, déposés sur un compte bloqué, portent intérêts. Une partie est rétrocédée aux délégations au prorata de leur contribution (71 681 € en 1999).

2 – Contrôle du siège sur les « filiales »

« Le délégué-président de chaque filiale ou section est responsable de sa gestion devant le président de la SPA, le conseil d'administration et le bureau de la filiale. Il doit répondre à toute question qui lui est posée par le président de la SPA [...] . En cas de non réponse [...] ou de toute autre faute grave [...], son investiture peut lui être retirée par le conseil d'administration de la SPA qui agrée alors un nouveau délégué-président, sur proposition, le cas échéant, de l'assemblée des membres de la filiale ou section [...]. »

« Le président-délégué ne peut signer aucun bail, engagement, contrat ou convention avec les pouvoirs publics, les autorités locales ou avec les particuliers, sans avoir été expressément mandaté à cet effet par le président », ni « entreprendre de travaux, transformation dans les locaux dépendant de la filiale ou de la section et propriété de l'association, sans [...] avoir obtenu son accord écrit ».

L'instruction conduite auprès de différentes délégations a montré qu'en réalité ces dispositions sont loin d'être respectées.

7) Les deux contributions les plus importantes étaient celles de l'Oise (0,76 M€) et du Var (0,61 M€).

Chapitre II

Les comptes de la SPA

I – Organisation comptable de la SPA

L'article 16 des statuts impose à la société de tenir " au jour le jour, tant au siège de l'association que dans chacune des filiales, une comptabilité deniers par recettes et par dépenses et, s'il y a lieu, une comptabilité matière "

A – La tenue de la comptabilité

Le service de la comptabilité a été dirigé jusqu'à 1997 par le directeur administratif et financier. Son départ a obligé l'association à recourir à un cabinet comptable, avant de se doter d'un comptable. Le service a compté dix personnes jusqu'à la mise en place du plan social ; il a été réduit alors à six salariés.

Les comptes 1999 n'ont pu être approuvés par l'assemblée générale que le 29 septembre 2000, en raison d'un changement du logiciel et de la prise en charge de la comptabilité de quatre délégations supplémentaires. La SPA a recruté un responsable des services financiers en septembre 2000.

1 – L'hétérogénéité des comptabilités

Chaque établissement de l'association doit tenir une comptabilité distincte qui forme un chapitre spécial de la comptabilité de l'association. Fin 1999, la SPA comptait 73 *filiales* et établissements ainsi qu'une cellule anti-traffic et un service animalier.

Le règlement intérieur précise qu'un « livre de comptes en recettes et dépenses doit être tenu à jour. Il doit pouvoir être présenté, à tout moment, à toute personne mandatée par le président de la SPA. » Le délégué-président doit en adresser une copie au siège à la fin de chaque exercice.

La comptabilité est tenue selon les règles de la comptabilité en droits constatés pour le siège et pour les 11 établissements qui lui sont rattachés ⁸.

Le siège tenait aussi la comptabilité du secours animalier, service délocalisé qui était rattaché au refuge de Villetaneuse. Devant le coût exorbitant du ramassage, le service a été sous-traité et le site a été converti en annexe pour les chats du refuge de Gennevilliers, auquel les comptes n'ont toutefois pas été rattachés.

L'association donne à tort la dénomination de « comptabilité d'engagement » aux comptabilités des neuf délégations de Cannes, Lézignan (Aude), Marseille, Tours, Chaumont (Haute-Marne), Thionville (Moselle), Compiègne, Perpignan et Toulon, alors qu'elles n'établissent pas d'état des dettes à payer et des produits à recevoir. Elles ont reçu cette dénomination uniquement parce qu'elles tiennent leur comptabilité sur informatique, qu'elles utilisent les comptes du plan comptable et qu'elles arrêtent une balance en fin d'année.

C'est ainsi qu'à la délégation de Compiègne (Oise) la secrétaire enregistre à la main les opérations au jour le jour. Une fois par semaine, la déléguée-présidente vérifie la caisse et les pièces justificatives au vu desquelles elle reprend la comptabilité sur un autre cahier comptable. Depuis 1998, un comptable extérieur saisit trimestriellement les opérations du grand livre sur un logiciel. La Cour a constaté sur place que les écritures ne permettaient pas de rattacher les opérations à l'exercice concerné.

Les 53 autres délégations tiennent leur comptabilité selon le principe de la trésorerie, enregistrant recettes et dépenses sans référence à la date des factures. Les bureaux des délégations sont, en effet, constitués de bénévoles qui n'ont souvent que peu de notions de gestion et de comptabilité.

La remontée est mensuelle pour les comptabilités importantes, trimestrielle si les mouvements sont faibles et semestrielle lorsqu'un cabinet comptable tient la comptabilité. Le siège reçoit des comptes établis par des cabinets comptables, mais aussi des comptes manuscrits ou établis par traitement informatique sur des micro-ordinateurs personnels.

8) En 1999 : le dispensaire de la rue Maître Albert (Paris-5^e), les refuges de Luynes (Bouches-du-Rhône), Vallerargues (Gard), Grenoble, Lyon, Vaux-le-Pénil (Seine-et-Marne), Hermeray, Orgeval et Plaisir (Yvelines), Gennevilliers (Hauts-de-Seine) et Villetaneuse (Seine-Saint-Denis).

Les pièces justificatives des dépenses demeurent dans les délégations. Le contrôle d'exhaustivité n'est pas assuré par le siège, dont le service de la comptabilité ne peut effectuer aucun contrôle sur pièces.

2 – Les difficultés de remontée des comptes

Avant 1996, les comptes agrégés de la SPA ne recouvraient pas l'intégralité des opérations des délégations : celles-ci ne faisaient, en effet, pas toutes parvenir leur comptabilité au siège.

À la mi-février 1995, le siège n'avait ainsi reçu que les comptabilités de 51 délégations sur 78. Une comptabilité avait brûlé (Gironde) ; quatre présidents de délégation avaient été démis de leurs fonctions (Bourg-en-Bresse, Ardèche, Gironde, Nord) ; un autre avait démissionné (Yonne), un dernier était décédé (Dinard). En juin 1995, le commissaire aux comptes devait constater que les comptes 1994 avaient été clôturés sans les comptabilités de cinq délégations.

En 1999, toutes les comptabilités sont parvenues au siège.

a) Comptes bancaires et postaux

Avant 1997, la SPA ne procédait à aucune circularisation et se contentait de lettres d'affirmation des délégués-présidents :

« Les comptes bancaires, postaux et livrets, ouverts pour les besoins de la délégation sont, à l'exclusion de tout autre, ceux dont la liste suit. Les documents comptables reflètent l'intégralité des mouvements financiers de la délégation y compris les recettes et dépenses de caisse. M^{me} Faucher⁹ dispose de la signature sur les comptes bancaires, postaux et livrets. Tous les règlements par voie bancaire d'un montant supérieur à [457,35 €] sont effectués par signature conjointe du Président et du trésorier de la Délégation. »

Les délégations n'envoyaient pas systématiquement cette lettre d'affirmation : elle faisait ainsi défaut pour Mont-de-Marsan, le Loir-et-Cher et Nantes en 1997.

Le service comptable du siège a procédé pour la première fois, en mars 1998, à une " circularisation " des banques. Elle a fait apparaître que la plupart des délégations disposaient de plusieurs comptes bancaires. Au total 177 comptes - de dépôts ou de titres - étaient ouverts au nom de la SPA auprès de divers établissements financiers, mais la présidente

9) La présidente nationale de la SPA (de novembre 1987 à octobre 2000).

nationale n'avait la signature que sur la moitié au plus d'entre eux, les autres ayant été ouverts sans son autorisation. L'association en a pourtant laissé subsister un grand nombre.

Interrogé sur ce point, le président de la SPA élu en octobre 2000 a répondu que la SPA n'est « pas la seule association de protection animale à utiliser le nom générique de société protectrice des animaux ». « Depuis 1999, [...] la SPA a effectué chaque année une circularisation des agences bancaires dans lesquelles au moins un compte est attesté. [...] Depuis 2001, c'est l'ensemble des relevés de l'année qui est demandé et fourni par les délégations. »

b) Agrégation des comptes

En fin d'année, les comptes du siège et des délégations sont agrégés en vue d'établir les comptes annuels de la SPA :

Il s'agit d'une agrégation et non d'une consolidation puisque les délégations n'ont pas la personnalité juridique. En revanche, une consolidation est opérée depuis 1999 pour intégrer dans les comptes ceux de la société Animaux, conseils et assistance (ACA)¹⁰ et la part de 60 % d'une autre société détenue par ACA.

c) Perspectives

L'examen de la comptabilité de la SPA conduit ainsi la Cour à constater :

- que l'exhaustivité des opérations comptables des délégations n'est pas garantie, dans la mesure où le siège n'est pas assuré de disposer de l'intégralité des éléments comptables ;
- que les comptes ne fournissent pas une vue complète de la situation des délégations, car ils n'indiquent ni les engagements de dépenses, ni les créances à recouvrer, ni les fournitures en stocks ;
- qu'ils ne permettent pas non plus d'établir une situation patrimoniale puisqu'ils ne distinguent pas charges d'exploitation et acquisitions de biens immobilisables.

10) EURL créée en 1999 dont la SPA détient 100 % des parts (voir chapitre IV, point II B).

L'hétérogénéité des comptabilités, l'absence de comptabilité analytique, le manque de contrôle et de maîtrise comptable du siège par rapport aux filiales, intensifient l'opacité du système.

La SPA a fait état d'une « amélioration en 2000 et 2001 du délai de remontée des comptabilités de la part des délégations ». « Le rattachement administratif en 2000 et 2001 de 18 établissements dont la comptabilité et la paye sont tenues au siège garantit l'exhaustivité des opérations comptables pour ces délégations [...]. Le mouvement de rattachement de ces opérations se poursuit ; il s'étend même [...] à des délégations non rattachées. »

3 – L'informatisation de la comptabilité de la SPA

Fin 1998, le commissaire aux comptes constatait que les systèmes comptable et informatique de la SPA ne permettaient pas de déceler les problèmes tels que ceux qu'avaient connus le refuge de Gennevilliers en 1993, les délégations de Cherbourg et de Marseille en 1994, du Haut-Rhin en 1995, du Var en 1998. Un audit relevait, à son tour en 1999, que le système informatique et comptable ne permettait pas une centralisation rapide de l'information.

La SPA assure que depuis l'arrêté des comptes 2000, « l'ensemble des comptes est saisi sur le logiciel comptable, qu'il s'agisse de délégations rattachées ou non ». « Cela permet une traçabilité de l'ensemble des opérations comptables et évite les erreurs de montage de bilan répertoriées antérieurement. »

B – Les procédures de contrôle

1 – L'insuffisance du contrôle interne

La SPA ne disposait durant la période examinée d'aucun organe de contrôle interne : il n'existait pas de procédure écrite qui formalisât les autorisations d'investissement, l'enregistrement des recettes ou la tenue de la caisse ; chaque délégation fonctionnait de façon autonome, sans instructions ni contrôle du siège. Pas moins de sept personnes avaient la signature sur le compte bancaire du siège, dont le solde dépassait 2,68 M€ au 31 décembre 1999 : la présidente, trois administrateurs et trois salariés (une attachée de direction, le chef comptable et un comptable) ; il est anormal notamment que les agents chargés d'enregistrer des écritures

comptables puissent mouvementer le compte ; la double signature n'était imposée qu'à la secrétaire générale adjointe du conseil d'administration.

a) Les achats d'aliments pour animaux

L'insuffisance des procédures est particulièrement dommageable pour les achats d'aliments pour animaux : chaque délégation procède séparément à ses achats d'aliments et de produits vétérinaires ; il n'y a pas recherche d'économie d'échelle par des marchés globaux ¹¹.

Le siège n'établit pas de tableaux de bord de l'activité ni des achats des délégations. Il ne suit pas le coût d'entretien des animaux accueillis, que l'imprécision qui affecte la connaissance du nombre de ceux-ci ne permet guère de définir. Il en résulte des écarts importants entre délégations.

Celle de Cannes fait ainsi apparaître des coûts exorbitants : au premier semestre 1999, le coût de la nourriture pour chiens au refuge Lady Yule s'élevait à 461 132 € pour 180 chiens, soit un coût par animal et par jour de 2,29 € alors que, d'après le siège, le coût "normal" de la nourriture quotidienne d'un chien ressort à 0,61 €. Pour les chats du refuge Gireau, le coût de la nourriture était de 14 940 € pour environ 150 chats, soit 0,53 € par chat et par jour, alors que la norme serait de 0,30 €.

De tels écarts peuvent traduire le fait que la délégation nourrit, en dehors de ses refuges, des animaux en nombre non identifié par le biais des "îlots chats", dénomination donnée à des personnes qui nourrissent à leur domicile de nombreux chats qu'elles ont recueillis¹².

b) Les détournements

À plusieurs reprises, la SPA a été victime de détournements de fonds dans ses établissements, facilités par le maniement d'espèces sans contrôle. Certains, mis au jour par le commissaire aux comptes de l'association, ont donné lieu à des sanctions ainsi qu'à des actions en justice. Dans d'autres cas, la SPA s'est abstenue de porter plainte.

11) À la mi-2000, un responsable des achats a été recruté par le siège.

12) Voir chapitre IV (point I A 3).

Délégation de Lens-Liévin

À la délégation de Liévin (Pas-de-Calais), présidée par la présidente nationale, la secrétaire du bureau, épouse du trésorier, s'occupait des adoptions : elle encaissait les montants en espèces sur son compte personnel et remettait chaque mois à la SPA un chèque, qui n'était appuyé d'aucune pièce justificative permettant de le comparer aux espèces encaissées.

Le service comptable du siège a alerté, en novembre 1994, le trésorier national de la SPA : il signalait l'absence dans cette délégation tant d'un livre de caisse que d'un registre des entrées et des sorties des animaux proposés à l'adoption et il exposait le système de compensation mis en place. Le trésorier a mis en garde la présidente nationale contre « ces anomalies tout à fait inadmissibles » et enjoint au vice-président de la délégation « de faire le nécessaire immédiatement pour que cesse cet état de fait ».

Le trésorier national mettait aussi en demeure la secrétaire de la délégation de tenir désormais des livres de caisse distincts pour les espèces et pour les chèques. Ne recevant aucune réponse d'elle, la SPA l'a destituée de ses fonctions de secrétaire en mars 1995, tandis que son époux démissionnait de ses fonctions de trésorier.

Quelques semaines plus tard, en avril 1995, le vice-président de la délégation découvrait que la trésorière-adjointe, en fonction depuis de nombreuses années, détournait des fonds. Trois jours plus tard, il recevait de celle-ci, qui « n'a pas cherché à nier mais a refusé de donner de plus amples informations », une somme de 960,43 € en espèces et un chèque de 866,45 €. Bien qu'ils aient été signalés à la présidente nationale, il n'a pas été fait mention de ces faits dans les procès-verbaux du conseil d'administration ou du bureau national¹³.

La SPA n'a pas porté plainte contre la trésorière-adjointe, à qui la présidente nationale a demandé de démissionner.

La SPA a exposé à la Cour en 2002, s'agissant des adoptions, qu'il « a été remédié à cette *singularité* depuis trois ans ». « Un livre d'entrée et de sortie des chiens est tenu depuis 1995. Depuis mai 2000, un registre d'entrée et de sortie des chats est tenu. La sécurité des caisses est parfaitement assurée depuis mai 2000 [...] ». La nouvelle direction nationale a ajouté que des indemnités non déclarées, qui correspondaient à « des remboursements de carburant pour effectuer les enquêtes », ont été « totalement supprimées ». Un « prêt » consenti en 1997 à un vétérinaire du dispensaire (7 622,45 €) « compensait » de même des

13) Non plus d'ailleurs que des agissements de la secrétaire.

congés non pris de 1989 à 1997 : « Il a été [...] procédé à la régularisation auprès des organismes sociaux et de l'administration fiscale de cette somme. » « Un terme définitif a été mis à ces pratiques ignorées du conseil d'administration. »

Autres délégations et services

À Orléans, la trésorière détournait de l'argent. Destituée en 1994, elle a signé une reconnaissance de dette et remboursé la SPA.

En 1994, un salarié du service "secours animalier" a été licencié sans qu'il soit porté plainte, alors que l'association lui imputait des détournements et qu'il ne pouvait pas rembourser un prêt de 2 180 € qu'elle lui avait consenti.

La SPA a, en revanche, engagé en 1994 une action en justice contre l'ancienne comptable de la délégation de Cherbourg. Cette salariée demandait au délégué-président de lui remettre des chèques signés en blanc pour payer les dépenses de la délégation. Les détournements avaient commencé en 1992. Le tribunal de grande instance a déclaré la prévenue coupable d'abus de confiance et l'a condamnée à deux ans d'emprisonnement, ainsi qu'à payer à la SPA des dommages et intérêts (170 207 €).

c) La mise en place d'une inspection interne

La SPA a confirmé qu'elle a découvert entre 1993 et 1999 de multiples dysfonctionnements et irrégularités dans ses délégations.

« La SPA possède une tradition orale. [...] L'insuffisance de formalisme et de règles constitue une vraie faiblesse. [...] La SPA a donc mis en place une inspection interne, nommée *inspection générale des délégations et des services*, composée de membres du conseil d'administration et de techniciens. [...]

« Chaque fois que le conseil d'administration a été saisi d'une infraction commise par l'un de ses représentants locaux, une plainte a été déposée, sans crainte de nuire à l'image de l'association. Les rares fois où cela n'a pas été le cas, ce sont des cas qui n'ont jamais été portés à la connaissance du conseil d'administration. [...] »

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a ajouté : « La fermeture de plusieurs délégations a conduit certains dirigeants de celles-ci à s'unir contre le siège social de la SPA. [...] La plainte de 17 adhérents de la SPA et anciens présidents de délégation destitués [...] a été transmise à un juge d'instruction du tribunal de grande instance de

Paris. [...] Rien, à ce jour, [...] ne permet de penser que la responsabilité de la SPA sera retenue. »¹⁴

2 – La certification des comptes

Les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes, mandaté pour la première fois sur les comptes de 1984, et dont le mandat a été renouvelé depuis cette date. Il a expliqué l'augmentation de 25,3 % du montant de ses honoraires en 1999¹⁵, par « l'accroissement [des] travaux liés au contrôle de la consolidation » et les « retards occasionnés par la SPA dans la sortie et la disponibilité des comptes ».

a) Les conditions de la certification

Le commissaire aux comptes subordonne une opinion favorable sur la comptabilité d'ensemble à la triple condition que chaque délégation transmette au siège une comptabilité complète, qu'il puisse exercer son contrôle au siège et au niveau des délégations et que les comptabilités de celles-ci soient agrégées avec celle du siège.

La troisième condition est désormais remplie (voir supra I.B). S'agissant de la deuxième, le commissaire aux comptes visite chaque année 18 à 20 délégations.

En revanche, il n'était pas satisfait à la première condition durant la période examinée : le siège ne vérifiait pas de pièces justificatives ; il n'existait pas de contrôle interne dans l'association ; l'exhaustivité des enregistrements comptables n'était pas certaine.

Le commissaire aux comptes a exposé à la Cour qu'il s'assure « que toutes les délégations ont été retenues dans l'élaboration des états financiers globaux » et qu'il effectue des sondages sur la prise en compte de la comptabilité et sur le traitement des immobilisations corporelles des délégations. « Depuis la clôture des comptes 2000, l'ensemble des comptabilités est centralisé par le service comptable du siège sur un seul et même logiciel de comptabilité, tenu en partie double et générant automatiquement les *à nouveau*. Les différentes écritures de retraitement [...] ne sont donc plus nécessaires. »

La Cour prend acte des modifications annoncées pour les comptes 2000 et suivants.

14) Réponse faite avant certaines décisions judiciaires.

15) 93 604 € hors taxes et hors frais pour l'exercice 1999 contre 74 700 € pour 1998.

b) Les observations du commissaire aux comptes

Le commissaire aux comptes a certifié les comptes chaque année depuis 1984. Il fait toutefois, presque chaque année, un certain nombre d'observations :

- Non respect du principe d'indépendance de l'exercice tant au siège que dans les délégations, certaines charges afférentes à un exercice n'étant comptabilisées que sur l'exercice suivant ;
- Certaines délégations appliquent à tort un abattement sur le montant de la taxe sur les salaires alors qu'elles ne jouissent pas de l'autonomie financière ; d'autres n'établissent aucune déclaration et n'acquittent aucune taxe ¹⁶ ;
- Des délégations font exécuter des travaux sans l'accord écrit du président de la SPA.

Délégation de Toulouse en 1996 et 1998

À Toulouse, les irrégularités suivantes ont été constatées : retraits d'espèces non inscrits dans les journaux de caisse (3 201,43 €), défaut de pièces justificatives pour des dépenses de la déléguée-présidente (2 786,92 €), comptabilisation des cotisations en dons afin d'éviter le reversement au siège de la quote-part de 10 %, absence de déclaration de l'intégralité des salaires d'une salariée, abattement pratiqué à tort sur la taxe sur les salaires.

La SPA a indiqué qu'après avoir reçu la déléguée-présidente, les administrateurs « délégués à cette fin par le conseil d'administration » ont proposé le retrait de son investiture à la tête de la délégation, « retrait intervenu le 22 mai 1997 ».

L'ancienne déléguée-présidente a écrit pour sa part à la Cour : « Je n'ai occasionné aucun frais personnel sur le budget de la filiale [...]. J'ai été destituée [...] pour avoir été en dissidence affirmée devant les dysfonctionnements du siège [...]. »

En 1998, des recettes n'ont pas été enregistrées au dispensaire de Toulouse et au refuge de Cazères-sur-Garonne, dont une subvention (2 892 €), un don anonyme de 7 622 € et les recettes pour adoption de chiens. Des dépenses ont été enregistrées à Toulouse sans pièces justificatives (3 686 €), tandis que la délégation prenait en charge les

16) Impact de ces anomalies : 11 434 € en 1995, 13 416 € en 1996, 15 702 € en 1997, 8 842 € en 1998.

dépenses du téléphone portable du vice-président pour 1 136 €. Le conseil d'administration a dissous la délégation en mai 1999.

Délégation de Mont-de-Marsan en 1997

Les déclarations annuelles de données sociales transmises à l'URSSAF et au siège ne concordent pas. Un salaire aurait correspondu à un emploi fictif. Des pièces justificatives de dépenses n'avaient pu être produites (3 901 €). Des recettes d'adoptions n'avaient pas été enregistrées en comptabilité (2 550 €).

La SPA a précisé qu'elle « a déposé plainte avec constitution de partie civile concernant l'ancien trésorier ». « Un tiers [...] aurait effectivement bénéficié d'un emploi fictif. Si la déléguée-présidente a fait preuve de défaillance dans son contrôle, elle n'a aucunement été impliquée dans ces faits et son investiture en tant que déléguée-présidente a été maintenue. »

Délégation des Yvelines en 1998

À Hermeray (Yvelines), le délégué-président a été démis de ses fonctions pour avoir falsifié un reçu pour don. La SPA a déposé « une plainte avec constitution de partie civile contre l'ancien responsable du refuge qui a reconnu avoir détourné plus de 12 195,92 € ».

Au refuge de Plaisir, la même personne aurait « détourné des dons en espèces durant les 4 premiers mois de 1998 selon le même procédé ». Les carnets de reçus de dons concernant ces mois n'ont pas été retrouvés.

Délégation du Gard en 1998

À la fin de l'année 1998, la trésorière de la délégation du Gard a avoué au conseil d'administration qu'elle avait effectué un montant de dépenses de publicité de 298 096,89 €, dépenses injustifiées par rapport à l'objet social de l'association et à la taille de la délégation. La chef comptable du siège a constaté que la comptabilité de la délégation n'était plus à jour depuis le 1^{er} juillet 1998.

Le conseil d'administration a exigé, en décembre 1998, la démission de la trésorière de la délégation, qui était aussi administrateur national de l'association. La délégation a été dissoute, et le refuge rattaché au siège. La SPA a déposé plainte avec constitution de partie civile contre l'ancienne trésorière et la société prestataire.

Délégation de Laon en 1999

À Laon, l'enregistrement des recettes est mensuel ; la remise en banque ne s'effectue, elle aussi, qu'une fois par mois. Le livre des adhérents n'est pas à jour. Il n'existe pas de brouillard de caisse pas plus que de caisse centrale ; les recettes sont conservées dans des enveloppes placées dans le dossier des animaux auxquels elles se rattachent.

Selon le commissaire aux comptes, « on ne peut pas conclure au fait que les recettes en espèces sont intégralement comptabilisées en caisse [...]. Les factures ne sont pas numérotées, la comptabilisation se fait au moment du règlement et non pas au moment de la facturation, ce qui a pour conséquence que les factures de fin d'année ne sont pas rattachées à l'exercice concerné. » De plus, le président de la délégation signait d'avance certains chèques.

La SPA a précisé que « la délégation a été rattachée directement au siège social ».

II – Les anomalies constatées sur place

Dans ses vérifications sur place, la Cour a constaté des anomalies.

A – Le dispensaire d'Amiens

Les recettes encaissées par le dispensaire d'Amiens donnaient lieu à l'établissement d'un reçu sur une feuille non numérotée. Avant mai 2000, elles n'étaient pas enregistrées. Il n'y a pas de caisse : les espèces sont déposées dans une boîte de biscuits placée dans un tiroir qui n'est pas fermé à clé, dans un bureau attenant à la salle d'attente.

B – La délégation d'Albi

À Albi, il n'existait pas, lors de la vérification, de liste à jour des membres du bureau. Les employés, au nombre de trois ou quatre suivant les périodes, à temps plein ou partiel, étaient pour la plupart des membres de la famille de la déléguée-présidente. Ils percevaient une rémunération plutôt supérieure à celles que versent les autres délégations ; ils avaient de surcroît bénéficié de primes, ou de prêts qu'ils n'avaient pas remboursés.

En l'absence d'une comptabilité véritable, il n'a pas été possible de vérifier les comptes de cette délégation. La déléguée-présidente, qui

administrait la délégation, ne passait plus les écritures et n'endossait plus les chèques, son état de santé ne lui permettant plus une activité normale. Il n'existait pas de carnets d'adoption : en tenaient lieu des feuilles photocopiées servant de reçus non numérotés. Les espèces et les chèques étaient déposés dans une boîte sur une étagère du local des adoptions et de l'administration, sans aucune sécurité. La comptabilité mélangeait les activités de la SPA - délégation, fourrière et refuge - et les activités personnelles de la présidente. Ceci valait aussi pour l'utilisation du véhicule par des membres de sa famille, pour le loyer et l'électricité.

C – La délégation de Cannes

1 – Dysfonctionnements dans la comptabilité et le fonctionnement

Les comptes étaient établis par un expert-comptable extérieur, devenu trésorier de la délégation sans que son cabinet eût cessé de tenir la comptabilité. Il n'y avait pas d'état de sortie des stocks ni d'inventaire. Le contenu de la caisse n'était relevé que tous les quinze jours. Au refuge Gireau à Vence, chèques et espèces étaient conservés une semaine, sans sécurité, dans une boîte posée sur une étagère, avant d'être portés à la permanence du Cannet.

Alors même que le nombre de manifestations de bienfaisance dépassait vraisemblablement¹⁷ le chiffre de six, au-delà duquel cesse l'exonération de TVA admise par l'article 261-7-1° du code général des impôts, l'enregistrement des recettes liées à ces kermesses n'était pas exhaustif : le refuge Gireau organise ainsi des ventes de vêtements usagés, qui donnent lieu à des recettes en espèces, notées de façon très approximative sur un carnet, dont le montant sur un an atteint 12 196 € mais dont le contrôle est impossible.

Le prix de la nourriture, achetée sans mise en concurrence, était compris en janvier 2000 entre 1,37 € et 1,52 € le kilo pour les chiens et ressortait à 2,74 € pour les chats, soit entre 0,46 € et 0,61 € de plus au kilo qu'en Île-de-France¹⁸.

17) La délégation n'a pu en présenter la liste.

18) Éléments établis par un salarié du siège, participant à la mission effectuée par les rapporteurs de la Cour à Cannes en janvier 2000 (voir aussi chapitre IV, point I A 3).

D'autres dysfonctionnements étaient constatés, notamment dans la gestion des legs¹⁹, qui tenaient à la confusion des rôles entre une présidente dont la fonction était surtout honorifique et une vice-présidente qui avait exercé le pouvoir jusqu'à sa mort. Il existait aussi une confusion entre les missions des salariés et des bénévoles, dont certains géraient les legs et le fichier des donateurs sans être habilités.

2 – Placements spéculatifs

La délégation utilisait, depuis décembre 1982, à la fois pour les opérations courantes et pour les placements, un compte bancaire sur lequel quatre personnes disposaient de la signature : la présidente nationale, la déléguée-présidente, la vice-présidente et le trésorier.

La banque a effectué sur ce compte, en 1997, sans autorisation écrite de la SPA, des achats de valeurs spéculatives pour un montant de 42 833 €, qui ont entraîné une moins-value de 12 034 € en fin d'année. D'après l'agence, le chargé d'affaires de la banque n'avait de contact qu'avec l'expert-comptable de la délégation – devenu son trésorier - et effectuait automatiquement des placements au-dessus de 38 112 € de disponibilités. De tels achats contreviennent aux dispositions de l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, modifié par la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

La vice-présidente de la délégation a manifesté son inquiétude auprès de la banque en avril 1998, rappelant que la SPA « survit grâce aux dons et aux subventions et en conséquence ne peut et ne doit en aucun cas afficher des pertes sur des placements pour le moins hasardeux et auxquels elle ne doit pas avoir accès ». Un compte de dépôts et un compte titres n'ont toutefois été ouverts qu'en octobre 1999, et sans que la présidente nationale ait la signature²⁰. L'agent de la banque qui gère le compte de la SPA a été nommé, fin 1999, responsable bénévole du refuge Lady Yule.

3 – Dissolution du bureau

Les résultats de la délégation se sont dégradés. En 1999, les frais de nourriture atteignaient 0,17 M€ (en hausse de 5,4 % par rapport à 1998). Les ressources avaient, elles, fortement baissé, qu'il s'agît des dons (130 706 €, en baisse de 19,6 %), des subventions des collectivités

19) Voir chapitre III (point II B 2).

20) Soldes au 31 décembre 1999 : 53 344 € (dépôts) et 85 026 € (titres).

territoriales ou de la part des cotisations et des legs reversée par le siège (121 549 € chacune, en diminution respectivement de 39 % et 32,3 %).

Le 20 janvier 2000, le conseil d'administration de la SPA a décidé de dissoudre le bureau de la délégation et de faire assurer directement par le siège la gestion des refuges Gireau et Lady Yule, du dispensaire et de la permanence du Cannet.

D – La délégation du Var

La délégation du Var comprend un bureau et un dispensaire à Toulon, ouvert en 1994, et un refuge-fourrière à Flayosc, ouvert en 1990. Un refuge à Cuers a été fermé en 1998, mais la SPA reste propriétaire du terrain (2 ha) et d'un pavillon.

Elle a eu recours à des arrangements et accommodements qui ne sont pas acceptables dans une association reconnue d'utilité publique.

1 – Un organigramme fallacieux

L'instruction a fait apparaître le rôle d'un administrateur national de la SPA, M. A. Il n'avait, avant mai 1999, qu'un poste de chargé de mission à la délégation, dont sa fille assumait la présidence depuis 1992. Le commissaire aux comptes a signalé alors qu'il pouvait être qualifié de dirigeant de fait et il a repris la présidence.

Il a été interrogé et entendu par la Cour. « Je me suis intégré au sein de la SPA dans le Var en 1985 [...]. M^{me} Faucher [...] m'a incité à prendre la direction de la filiale en 1991. Fin 1992, elle m'a demandé d'entrer au conseil d'administration de la SPA et, pour cela, il fallait que j'abandonne mes fonctions dans la filiale à Toulon²¹. Ma fonction d'administrateur ne me mobilisant que très peu et ne voulant pas perdre mon rôle *de terrain* auprès des animaux, il a été convenu que ce serait moi qui continuerais à diriger celle-ci. Cette situation était connue de M^{me} Faucher et des services du siège. [...] C'est en 1999 qu'on a découvert qu'il y avait un problème. À ce moment-là, j'ai démissionné de mes fonctions d'administrateur et je suis revenu à ce qui m'intéressait le plus, la direction de droit de la filiale pour être au plus proche de la protection animale. [...] Il a fallu environ sept ans pour que cette situation, connue et admise de tous, soit *découverte*. [...] »

21) En fait, d'autres membres du conseil d'administration sont ou étaient, en même temps, délégués-présidents.

Sa fille a confirmé que son père lui « a demandé, [...] en accord avec M^{me} Faucher, de devenir présidente de la filiale du Var, sachant qu'il garderait l'exercice de la fonction et les responsabilités y attachées. [...] J'ai été totalement étrangère à la gestion de la filiale du Var durant la période où j'ai été désignée comme présidente. »

2 – Observations du commissaire aux comptes

La comptabilité de la délégation est tenue par un cabinet comptable²². Le commissaire aux comptes a relevé différentes irrégularités dans les comptes 1998 : enregistrement en charges de dépenses constituant des immobilisations, maintien en immobilisations de véhicules mis au rebut ou volé, non inscription en immobilisations d'un véhicule acquis en avril 1995. M. A. a exposé à la Cour : « Dès que le commissaire aux comptes m'a signalé les irrégularités, j'ai écrit une lettre de remontrances au cabinet comptable à laquelle il n'a jamais daigné répondre. »

D'autres anomalies appellent un développement spécifique.

- Un véhicule acquis fin 1998 (13 804 €), qui ne comportait aucun signe distinctif de la SPA, avait été affecté à M. A., qui faisait prendre en charge par la SPA l'assurance et l'entretien d'un autre véhicule.

À la suite des observations du commissaire aux comptes, le siège national lui a demandé de rembourser la voiture, l'assurance et la réparation, ce qu'il a fait en avril 1999 (14 271 €). L'intéressé a exposé à la Cour qu'en 1998 « les services de Toulon ne disposaient plus de véhicule pour les déplacements vers le refuge ou le dispensaire de Marseille », que cette voiture « a continué à être utilisée pour les déplacements de la SPA » et que les autres frais se rapportaient à son véhicule personnel qu'il utilisait « essentiellement au profit de la SPA ».

- De décembre 1994 à la fin de 1997, le siège a rémunéré au dispensaire du Var l'emploi d'une employée polyvalente. La présidente nationale a déclaré qu'elle l'employait tous les matins à son domicile pour s'occuper de ses nombreux animaux²³. À compter de 1997, la délégation du Var a pris en charge le salaire de cette employée, qui a

22) Honoraires annuels : 3 951 €.

23) Elle a exposé à la Cour qu'elle ne pouvait laisser environ 25 animaux sans soins lorsqu'elle se rendait à Paris pour le compte de la SPA.

continué jusqu'au mois d'avril 1999 à travailler à mi-temps chez la présidente nationale et chez M. A.²⁴.

En avril 1999, le comité de direction a mis en garde la présidente nationale contre cette irrégularité. L'employée a reconnu qu'elle avait été rémunérée par la SPA, alors qu'elle travaillait à mi-temps chez la présidente nationale et ne faisait que 4 heures de ménage par semaine au dispensaire de Toulon.

La SPA l'avait recrutée en décembre 1994, par un contrat à durée indéterminée à temps partiel, signé par la présidente nationale et M. A. Un avenant d'avril 1999, signé de la seule présidente nationale, l'a transformé en contrat à temps plein réparti entre les dispensaires de Toulon et de Marseille.

L'examen des feuilles de paie 1995-1999 de l'employée fait apparaître chaque mois un nombre d'heures complémentaires qui dépasse largement le plafond fixé dans le contrat de travail et qui aboutit pratiquement à un emploi à plein temps (169 heures), ce qu'interdit l'article L. 212-4-3 du code du travail.

De décembre 1994 à avril 1998 au moins, l'employée n'a travaillé à la SPA que quatre heures par semaine alors qu'elle était rémunérée par l'association jusqu'à 166,4 heures par mois.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a indiqué que la clarification des conditions d'emploi de l'employée chez l'ancienne présidente nationale et l'administrateur précité « sera faite à travers la procédure en cours chez le juge d'instruction à Toulon ».

3 – Les relations entre les délégations du Var et de Marseille

Le trésorier national de la SPA, décédé depuis lors, avait adressé à la présidente de la SPA en septembre 1995 un rapport critique sur le fonctionnement du dispensaire de Marseille : retraits d'espèces par le délégué-président de l'endroit pour payer des travaux "au noir" (9 756,74 €), chèques du même à des bénéficiaires "des plus nébuleux" (1 676,94 €), règlement de réparations sur des véhicules lui appartenant (1 185,75 €), achat d'une carte Privilège « accordant à ses dires des facilités relationnelles à ses porteurs dans les grands hôtels marseillais », location sans bail d'un appartement jouxtant le sien pour servir de permanence à la délégation (609,80 € par mois).

24) L'employée a été rémunérée à compter de janvier 1998 par M. A. (qui l'employait depuis 1996) et d'avril 1998 par la présidente nationale.

Le rapport soulignait aussi qu'il n'était tenu ni journal de caisse, ni répertoire des usagers du dispensaire, ni dossier médical. Il notait des achats de nourriture animale de 5 793 €, bien que le dispensaire ne pratiquât pas d'hospitalisation et n'eût donc pas à nourrir d'animaux : « L'établissement a entré plus de 6 tonnes d'alimentation. L'hypothèse la plus favorable serait que quelque 12 000 rations chats et chiens [...] auraient été [...] distribuées à des nécessiteux. Aucun registre de distribution n'existe. »

La délégation de Toulon a versé 32 808 € à celle de Marseille en 1997 pour des travaux au dispensaire et des aides au fonctionnement (cartes de tatouage, achat de produits vétérinaires) ainsi que pour l'ouverture d'un compte bancaire. En 1998, elle lui a de nouveau versé 33 887 €, mais le siège a remboursé 16 262 € au dispensaire de Toulon, sous forme de salaires ; la délégation de Marseille a remboursé 18 294 € à celle de Toulon en 1999.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé : « Le délégué-président de Marseille se trouvant dans l'impossibilité de fournir les éléments et explications qui lui avaient été demandés [...], [il] a été destitué par le conseil d'administration de décembre 1995. Aucune poursuite n'a été engagée [...]. »

Le délégué-président du Var [M. A.] a déclaré : « Je n'ai pris en charge les services de Marseille qu'à compter de 1997 [...]. C'est M^{me} Faucher qui m'a demandé de relever le dispensaire de Marseille avec les moyens financiers de la filiale du Var. »

4 – Les relations entre la délégation et un artisan du Beausset

- La délégation du Var a fait exécuter des travaux importants par un artisan du Beausset, sans demander l'autorisation de la présidente nationale de la SPA, contrairement à l'article 42 du règlement intérieur : 46 246 € en 1996, 58 693 € en 1997 (dont 34 301 € pour une station d'épuration au refuge de Flayosc), 14 460 € en 1998. Cet artisan avait réalisé des travaux au domicile de la présidente nationale au Beausset pour un montant déclaré de 5 072 € en 1997. Il a aussi exécuté des travaux au dispensaire de Marseille (14 483 €).

M. A. a exposé à la Cour : « ayant découvert le contenu du règlement intérieur de la SPA très récemment, je ne savais pas qu'il existait un article 42. En revanche, je ne crois pas que les travaux aient été tenus secrets et tant la présidente nationale que les services du siège savaient que des travaux ont été effectués tant dans le Var qu'à Marseille. [...]. »

- En 1994 déjà, la délégation avait fait réaliser à cet artisan des travaux de rénovation d'un studio (6 328 €) situé rue Félix Brun, dans le centre ancien de Toulon, légué à l'association mais que le conseil d'administration avait décidé de conserver. Selon les explications fournies au siège par M. A. en septembre 2000, cet appartement « devait servir [...] pour les archives du dispensaire de Toulon », mais en février 1994, il a été décidé qu'un vétérinaire non salarié du dispensaire de Toulon « serait hébergé gracieusement audit appartement ». Depuis le départ du vétérinaire, au début de 1997, « le logement est resté vacant ».

Comme la copropriété a laissé l'immeuble se dégrader, le maire de Toulon a pris un arrêté de péril en mai 2000. M. A. a exposé à la Cour que « l'initiative de faire des travaux rue Félix Brun relève de M^{me} Faucher ».

- En janvier 1997, la délégation a accordé un prêt sans intérêt de 30 490 € à ce même artisan du Beausset. Compte tenu d'un remboursement de 3 588 € et d'un avoir de 13 735 € sur des travaux de maçonnerie et peinture, effectués eux aussi sans autorisation du conseil d'administration et sans appel à la concurrence, le solde du prêt s'élevait à 13 167 € fin 1998.

L'octroi de ce prêt n'entraîne pas dans l'objet de l'association ; il était d'ailleurs contraire à la loi bancaire du 24 janvier 1984. À la suite d'observations du commissaire aux comptes, le conseil d'administration a demandé en avril 1999 à l'artisan de rembourser la somme restant due, augmentée des intérêts légaux. L'entrepreneur s'est déclaré dans l'incapacité de le faire, mais le délégué-président a adressé à la SPA un chèque de 13 624 €.

Le nouveau président national de la SPA élu en octobre 2000 a exposé à la Cour : « Il semble que le prêt octroyé à cet artisan l'ait été à la seule initiative de [M. A.] selon ses propres déclarations au conseil d'administration extraordinaire du 14 avril 1999 [...]. »

L'artisan lui-même a indiqué : « Au début de l'année 97, je me trouvais dans une situation financière difficile [...]. Ayant conversé avec [M. A.] de mes malheurs, il m'a demandé si un prêt me rendrait service, en attendant la vente de ma maison. Nous nous sommes rendus chez [la] présidente nationale, afin de lui demander son accord, qu'elle nous a donné. [...]

« Par la suite, ma situation s'est à nouveau dégradée [...]. J'ai donc proposé à [M. A.] de rembourser ma dette en partie sur les travaux que je faisais pour la filiale. Ensuite, j'ai reçu un courrier de la direction à Paris, me demandant de rembourser le solde de la dette [...]. J'ai appris que [M. A.], à la demande du siège, avait remboursé ladite dette. J'ai aussitôt

fait une reconnaissance de dette à [M. A.] que j'ai fait rembourser par le notaire, à la vente de ma maison [...]. »

5 – Autres arrangements entre la délégation du Var et des tiers

Des prêts ont été accordés et des prestations en nature fournies à d'autres personnes en dehors du cadre de l'association.

- M^{me} B. a signé une reconnaissance de dette de 1 524,49 € à la délégation en juin 1996. Il n'a été retrouvé dans les comptes que des remboursements de 838,47 €, en 1996. La délégation a répondu que le solde (686,02 €) a été transformé en aide.

Un deuxième prêt a été accordé à M^{me} B., en août 1999. Selon la délégation, M^{me} B. est une “protectrice”. « Elle possède un terrain à Lorgues [...] où elle fait office de refuge pour chiens (elle a 150 chiens environ). [...] Elle a demandé à la filiale de lui avancer la somme de 1 463,82 € correspondant à l'achat de chenils [...] ». Les remboursements se poursuivaient au moment de l'enquête.

- La SPA a chargé M^{me} C., responsable d'un refuge à Flassans-sur-Issole, de garder, nourrir et soigner quarante chats « enlevés par la SPA à l'Île du Levant »²⁵, début 1999, moyennant la somme forfaitaire de 457,35 € par mois, soit 0,38 € par chat et par jour alors que, d'après le siège de la SPA, le coût de la nourriture d'un chat est compris entre 0,09 € et 0,15 € par jour. Les frais de soins vétérinaires s'ajoutent à ce forfait (3 930 € en 1999).

M^{me} C. a obtenu aussi de la délégation une “aide temporaire” de 1 143,37 € pour faire face à « ses difficultés dans la gestion de son refuge ». Fin décembre 1999, elle avait remboursé 1 067,14 €.

- M^{me} D. habite au Beausset. Elle abrite un certain nombre de chats (une soixantaine) qui, selon M. A., lui « ont été confiés par l'intermédiaire de M^{me} Faucher ». La délégation lui rembourse des tickets d'achats de nourriture et fait livrer chez elle tous les deux mois un colis de produits alimentaires (423 € environ), mais n'exerce aucun contrôle.

La délégation du Var cumule les dysfonctionnements observés dans les délégations : confusion des rôles, absence de rigueur dans la gestion, opacité des relations financières avec des organismes tiers, absence patente d'un contrôle par le siège. Sa gestion des legs appelle, en outre, de sévères critiques (voir chapitre III, point II B).

25) À la demande des autorités militaires qui souhaitaient en débarrasser l'île, selon la délégation.

III – Le compte d’emploi de la SPA

A – La présentation du compte d’emploi

La SPA, qui fait appel à la générosité publique, doit, aux termes de la loi du 7 août 1991, établir un “ compte d’emploi des ressources ”. L’arrêté du 30 juillet 1993, pris en application de cette loi et du décret du 17 septembre 1992, en précise les rubriques.

1 – Conventions retenues

a) Nécessité d’établir un compte d’emploi

L’association n’a pas établi de compte d’emploi pour 1993. Un premier compte d’emploi des ressources a été présenté en 1995, pour 1994, validé par le commissaire aux comptes.

Celui-ci a exposé que « la SPA estime avoir fait appel à la générosité publique [...] seulement à partir de 1995, à l’occasion de son 150^{ème} anniversaire et du recours aux services d’un prestataire externe. Le premier exercice d’établissement du compte d’emploi des ressources est donc l’exercice 1995, celui établi pour l’exercice 1994 ne l’ayant été qu’à titre de comparaison pour le compte d’emploi des ressources établi pour l’exercice 1995. » La Cour ne partage pas cette analyse : la SPA devait établir un compte d’emploi dès 1993.

Faute d’avoir été élaborés dans les délais requis, les comptes d’emploi 1995 et 1996 n’ont pu être ratifiés par le commissaire aux comptes qu’en 1998, avec celui de 1997 ; ils n’ont pu, de ce fait, être mis à la disposition des donateurs en temps utile comme l’impose la loi de 1991.

Le compte d’emploi 1998 a été validé en juin 1999, celui de 1999 l’a été en septembre 2000. Bien que le commissaire aux comptes n’ait fait aucune remarque, des changements de méthode - non signalés - semblent avoir été opérés pour le compte 1998 : les frais de gestion ont ainsi été portés de 1,48 M€ en 1997 à 2,23 M€ en 1998.

b) Lien avec la comptabilité générale

Des tableaux de passage de la comptabilité générale au compte d'emploi n'ont été fournis que pour les années 1998 et 1999. Il n'a donc pas été possible de faire le lien entre les comptes d'emploi des ressources et les comptes de résultat de l'association pour les années 1994 à 1997. Si le passage a été vérifié pour 1999, il n'a pu l'être pour 1998, car la table de concordance fournie ne comportait pas les libellés nécessaires.

En l'absence de comptabilité analytique, la confection du compte d'emploi reste rudimentaire. Ses clés de répartition mêmes peuvent être discutées (voir infra). L'extrême hétérogénéité des informations et des documents comptables qui proviennent du siège et des délégations contraint, de plus, l'association à construire le compte d'emploi par l'agrégation délicate de cinq entités : le siège, les sites d'Île-de-France et les délégations rattachées au siège, les délégations tenant une comptabilité d'engagement, les délégations en comptabilité de trésorerie, les opérations diverses d'agrégation (voir supra I-A).

La SPA considère, comme d'autres organismes déjà examinés par la Cour, que le montant global des emplois ou des ressources est égal à celui du compte de résultat. Le compte d'emploi comprend, de ce fait, des ressources qui ne proviennent pas de la générosité publique et des dépenses qui ne se rattachent pas à l'emploi du produit de l'appel à celle-ci.

L'association n'a pu expliquer toutefois un écart de 37 350 € entre le compte de résultat agrégé et le compte d'emploi 1999.

Ce dernier ne reprend pas, en revanche, les opérations de consolidation induites par le rachat d'une société par l'entreprise unipersonnelle ACA²⁶ détenue à 100 % par la SPA. Les recettes alors enregistrées (1,02 M€) proviennent pour l'essentiel de l'activité de fourrière.

26) Animaux conseils et assistance (voir chapitre IV, point II B).

2 – Comptes d'emploi 1994-1999

Compte d'emploi (d'après la présentation de l'association)

(en milliers d'euros)

RESSOURCES	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dons	1 959	2 871	3 567	4 134	4 403	3 733
Legs	7 343	8 348	8 221	5 528	9 189	14 624
Autres produits et manifestations	1 304	865	936	724	120	78
Sous total générosité publique	10 606	12 084	12 724	10 386	13 712	18 435
Subventions	1 705	1 865	2 025	1 955	3 343	3 527
Autres ressources	6 743	2 397	6 445	6 711	5 809	5 865
Produits financiers	243	313	358	448	200	341
<i>Total des ressources</i>	<i>19 296</i>	<i>20 659</i>	<i>21 552</i>	<i>19 500</i>	<i>23 064</i>	<i>28 168</i>
EMPLOIS						
Missions sociales et établissements d'accueil et de soins	13 693	14 577	14 777	15 882	14 516	14 135
Frais d'appel à la générosité	1 233	947	1 310	1 320	633	614
Frais de traitement des dons	110	318	258	264	371	300
Frais d'information communication	196	228	310	261	353	364
Frais de manifestations	121	470	54	21	101	59
Frais de gestion	1 450	1 401	1 430	1 486	2 232	2 148
Frais financiers	207	10	99	198	75	52
Autres	2 262	1 749	1 624	1 467	1 739	1 966
<i>Total des emplois</i>	<i>19 272</i>	<i>19 700</i>	<i>19 861</i>	<i>20 898</i>	<i>20 024</i>	<i>19 638</i>
RÉSULTAT	24	958	1 691	-1 398	3 040	8 529
Différence entre compte d'emploi et compte de résultat					49	37

La présentation du compte d'emploi est incomplète. Deux rubriques obligatoires n'y figurent pas : en ressources, le report des ressources non utilisées des campagnes antérieures ; en emplois, les ressources restant à affecter.

La SPA soutient que ces lignes n'ont pas à être tenues car elle ne ferait pas de campagnes spécifiques pour lesquelles les encaissements seraient affectés à la réalisation de projets déterminés. Elle ne serait d'ailleurs pas en mesure de renseigner ces lignes avec les outils et les moyens humains dont elle dispose. Le commissaire aux comptes estime, lui aussi, que « la SPA n'ayant pris aucun engagement d'affectation à l'égard des donateurs, la partie des ressources collectées et non encore

dépensées en fin d'exercice ne peut donc figurer au niveau du compte d'emploi des ressources sous la rubrique *ressources restant à affecter* ».

La Cour constate que la comptabilité de la SPA ne permettait pas un suivi par opération, au moment du contrôle. Une information essentielle n'est pas fournie aux donateurs, à qui la SPA pourrait au moins présenter des montants globaux.

B – Les ressources

Sur la période examinée, les ressources totales de la SPA sont passées de 19,28 M€ à 28,16 M€, soit une augmentation de 46 %. Mais elles ne proviennent pas uniquement de la générosité publique.

Leur répartition, ramenée à une base 100, est la suivante :

Origine	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dons	10,2	13,9	16,6	21,2	19,1	13,2
Legs	38,0	40,4	38,1	28,4	39,9	51,9
Autres produits liés à la générosité	6,8	4,2	4,3	3,7	0,5	0,3
Subventions collectivités locales	4,0	3,7	4,5	5,3	10,1	8,9
Subventions CNASEA	4,8	5,3	4,9	4,7	4,4	3,6
Cotisations					1,6	2,1
Abonnements	4,1	2,1	2,3	2,3	1,9	1,1
Ventes de produits et prestations	22,2	20,9	21,5	25,5	19,6	15,8
Autres	9,9	9,5	7,8	8,9	2,9	3,1
	100	100	100	100	100	100

1 – Ressources provenant d'appels à la générosité publique

Elles ont augmenté de 72,6 % depuis 1994. Avec 18,4 M€ en 1999, elles représentent 65,4 % des ressources contre 55 % en 1994.

En M€

Origine	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dons	2,0	2,9	3,6	4,1	4,4	3,7
Legs	7,3	8,4	8,2	5,5	9,2	14,6
Autres	1,3	0,9	0,9	0,7	0,1	0,1
Total générosité	10,6	12,1	12,7	10,4	13,7	18,4
<i>Total des ressources</i>	<i>19,3</i>	<i>20,7</i>	<i>21,5</i>	<i>19,5</i>	<i>23,1</i>	<i>28,2</i>

Depuis 1998, les cotisations des adhérents (0,59 M€ en 1999) ne sont plus rangées parmi les produits de la générosité publique

a) Les dons

Après avoir plus que doublé depuis 1994, la courbe des dons s'est infléchi de 15 % en 1999. Ils ne s'élèvent plus qu'à 3,73 M€, dont 77 % parviennent au siège. Leur apport dans les produits de l'association est donc limité (13,2 %).

Le siège reverse aux délégations la plus grande partie des recettes qu'il reçoit. Les délégations conservent les dons qu'elles encaissent directement.

La collecte des dons a été sous-traitée à trois prestataires (voir chapitre III, point I B). L'un est chargé de concevoir « l'ensemble des éléments utilisés par la SPA pour la recherche et la fidélisation de donateurs actuels et potentiels », les deux autres traitent les dons et gèrent le fichier. Une quatrième société conduit la vente par correspondance.

Quatre collectes par publipostage sont organisées chaque année par une agence de communication.

Le tableau suivant permet de rapporter les charges aux recettes pour les quatre campagnes de 1998 et 1999.

En euros

1998	Avril	Juin	Septembre	Novembre	Total
Charges	160 280	163 908	81 980	142 575	548 743
Recettes	406 818	433 310	354 762	382 555	1 577 445
% Coût / recettes	39,40 %	37,80 %	23,10 %	37,30 %	34,80 %
Reversement aux délégations					65,20 %

1999	Avril	Juin	Septembre	Novembre	Total
Charges	101 234	158 851	74 950	140 036	475 071
Recettes	350 551	598 225	0	330 377	1 279 153
% Coût / recettes	28,88 %	26,55 %		42,39 %	38 %
Reversement aux délégations					62 %

Source : tableau de suivi des coûts de collecte établi par l'agence de communication (charges), sous-traitant chargé de gérer le fichier des donateurs (recettes).

L'association n'est pas toujours en mesure de rattacher les chèques comptabilisés à une campagne précise. En 1999, aucune recette ne figure ainsi au regard de la campagne de septembre, et des « lots non identifiés » (15 244 €) ont été inscrits en dons.

b) Les legs

En 1999, les legs ont apporté 80 % des ressources liées à la générosité publique : 14,62 M€, dont 0,99 M€ d'assurances-vie. Ils ont tous été perçus par le siège, à l'exception d'un capital décès encaissé par la délégation de Cannes (13 025 €). L'association perçoit des loyers sur des immeubles légués (37 550 €).

La liste des legs présentée par la SPA au cours de l'instruction ne comporte pas de date, ce qui rend difficile toute vérification sur l'existant. La SPA comptabilise les legs qu'elle reçoit à leur valeur de réalisation, et non pas à la valeur portée dans l'acte de libéralité comme le prévoit l'arrêté du 30 juillet 1993.

Le tableau suivant compare les legs perçus au cours de la période aux legs acceptés mais en cours de réalisation.

En M€

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Legs perçus (compte de résultat)	7,3	8,4	8,2	5,5	9,2	14,6
Legs en cours de réalisation (bilan)	12,2	11,7	12,0	14,3	15,4	17,8

Avant 1999, les sommes à recouvrer sur legs n'intégraient pas la totalité des legs puisque les legs reçus en nue-propriété étaient comptabilisés en immobilisations et non amortis. Les comptes 1999 réintègrent leur montant (2,54 M€) dans le portefeuille de legs.

Un cabinet d'audit a remis en mars 2002 à la SPA un rapport sur la gestion des legs. Le président de l'association a exposé que celle-ci a géré les dossiers de legs « jusqu'à présent de façon manuelle », « [reculant] devant le coût d'investissement que représente l'achat d'un [...] logiciel et les résistances du service concerné [...] ». « Ce logiciel sera en place à la rentrée 2002. [...] Les dossiers et enregistrements comptables sont constitués pour l'intégralité des legs affectés de 2000 et 2001, ainsi que pour 90 % des dossiers antérieurs. Le travail continue pour reconstituer l'historique des derniers dossiers. Les fonds dédiés sont constitués dans le bilan 2001 et leur utilisation sera suivie dossier par dossier. »

La Cour prend acte de l'engagement de la SPA sur une meilleure gestion des legs à l'avenir.

c) Les autres produits liés à la générosité publique

Les autres produits liés à la générosité atteignaient 1,30 M€ en 1994²⁷. Les produits des manifestations ne représentent plus que 77 901 € en 1999, auxquels il convient toutefois d'ajouter ceux du gala de Cannes (12 377 €), enregistrés par erreur en " autres ventes de produits et prestations ".

2 – Autres ressources

Elles ont formé 34,6 % des ressources totales en 1999 contre 45 % en 1994.

27) Y compris, il est vrai, les cotisations qui y ont figuré jusqu'à 1998.

a) Les ventes de produits

Atteignant 4,44 M€ en 1999, elles se situent au deuxième rang des revenus de l'association, derrière les legs :

- rémunération de services : stérilisations, « fourrière sociale »²⁸, vaccinations, locations de trappes, frais de reprise par les propriétaires, adoptions ;
- produit de la publicité dans la revue (16 327 € en 1999) ;
- ventes d'articles divers (0,25 M€) ;
- redevance liée au « 36 15 SPA » (7 729 €).

Les produits des trois dernières catégories sont largement induits par la notoriété de la SPA ; un classement en ressources de la générosité publique serait donc plus logique.

Le président de la SPA a exposé qu'à la suite d'un entretien avec le service de la législation fiscale, il a été décidé que « les produits des ventes d'agendas, porte-clés ou autres objets [...] seront intégrés dans le compte d'emploi 2001 dans les ressources liées à la générosité du public ». « En revanche, [...] les redevances sur les produits vendus et le Minitel 3615 [...] constituent des ressources de nature commerciale [...] »

b) Les subventions

Elles ont représenté 12,5 % des ressources en 1999. Le compte d'emploi distingue les subventions des collectivités territoriales et celles du CNASEA²⁹ pour les emplois aidés par l'État.

Les subventions versées par les collectivités territoriales sont en nette augmentation depuis 1998 : elles atteignaient 2,52 M€ en 1999, contre 0,76 M€ en 1994. Cette hausse est due aux conventions de fourrière (voir chapitre IV, point II A).

Faute d'un traitement adéquat des recettes dans les délégations, le compte d'emploi n'individualise pas les subventions versées pour la gestion des fourrières. Il ne distingue pas non plus les subventions de fonctionnement des subventions d'investissement.

28) Qui accueille les animaux dont les propriétaires sont momentanément dans l'incapacité d'assurer la garde (voir chapitre IV, point III-A2).

29) Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

c) Le produit des abonnements

Il a diminué de 62 % entre 1994 et 1999 (0,30 M€ en 1999). La revue *Animaux magazine* compte 12 000 abonnés environ. Son coût était évalué à 0,70 M€ en 1999 (voir chapitre IV, point IV A).

d) Les produits financiers

En chute de 55 % en 1998 du fait des difficultés de trésorerie du siège (voir chapitre III, point IV), ils sont en nette croissance en 1999 (0,34 M€). La SPA a notamment comptabilisé en 1999 le solde de comptes bancaires, inconnus jusqu'alors du siège, ouverts au nom de délégations dissoutes (0,11 M€).

C – Les emplois

Le total des emplois hors excédent s'élevait à 20,89 M€ en 1997. Il a baissé depuis lors : 19,64 M€ en 1999, soit 70 % des ressources, alors qu'il en représentait pratiquement 100 % en 1994.

L'arrêté du 30 juillet 1993 prescrit de regrouper les dépenses du compte d'emploi en trois rubriques : dépenses opérationnelles ou missions sociales, coûts directs d'appel à la générosité publique, frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers. Le compte d'emploi établi par la SPA ne rend pas exactement compte de la répartition des charges entre les rubriques ainsi définies.

1 – Les « missions sociales »

Les dépenses qualifiées de « missions sociales » sont passées de 1,83 M€ en 1994 à 1,60 M€ en 1999 (2,35 M€ en 1998).

Elles regroupent des actions entreprises par le siège et directement liées à l'objet social : service des délégués, cellule anti-traffic, secours animalier de Villetaneuse, assistance auprès des délégations.

Les dépenses d'énergie et d'entretien du siège sont entièrement classées au poste des missions sociales. Une partie de ces dépenses trouverait pourtant mieux sa place en « frais de gestion ». De même, les dépenses liées à la revue pourraient être imputées, au moins en partie, à la rubrique « frais de collecte ».

En revanche, s'agissant des sections locales, le poste "missions sociales" ne comprend que les frais de fonctionnement de celles qui ne disposent pas de structure d'accueil ou de soins.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a assuré que « dès le compte d'emploi de 2001, la SPA va élargir sa notion de *missions sociales* qui comportera [...] les établissements d'accueil et/ou de soins, ainsi que les missions sociales nationales ».

2 – Les établissements d'accueil et de soins, les refuges et les fourrières

Le poste "établissements d'accueil et de soins, refuges, fourrières, service d'assistance" comprend les frais de fonctionnement des délégations locales, qui disposent d'une structure pouvant accueillir les animaux (refuges, fourrières) ou les soigner (dispensaires). L'association considère que les charges de fonctionnement des établissements et délégations ne sont pas dissociables des missions sociales ; elle n'opère donc aucune ventilation : les charges des établissements sont affectées en totalité aux missions sociales, à l'exception des charges financières, des achats d'articles pour revente et des amortissements.

Les dépenses pour les établissements d'accueil et de soins sont passées de 11,85 M€ en 1994 à 12,52 M€ en 1999 (14,03 M€ en 1997). La baisse constatée en 1998 et 1999 coïncide avec la fermeture d'un certain nombre de refuges.

Aucune distinction n'est effectuée entre les charges de refuge et de fourrière. Or l'activité de fourrière est une activité commerciale : ses produits ne peuvent être assimilés, dans le compte d'emploi, à des ressources provenant de la générosité publique.

La SPA devrait se conformer aux prescriptions réglementaires :

- en ne rattachant pas la quasi totalité des dépenses des établissements d'accueil et de soins aux missions sociales alors qu'elles incluent des dépenses de gestion et de communication ;
- en n'intégrant pas à ce poste les dépenses des fourrières, qui relèvent d'une activité commerciale.

3 – Les autres frais

a) Les frais de gestion

Les frais d'administration générale portés au compte d'emploi ne concernent que le siège ; ils sont donc largement sous-estimés puisqu'ils ignorent les délégations.

Leur augmentation - de 1,45 M€ en 1994 à 2,13 M€ en 1999 - correspond en partie à un changement de méthode, non signalé, dans la présentation du compte. Bien que le commissaire aux comptes considère qu'il s'agit « plutôt d'un affinement dans l'analyse d'imputation », la Cour rappelle que les « changements des modalités d'application » doivent faire l'objet d'une information ³⁰.

b) Les frais de collecte

Les frais d'appel à la générosité inscrits au compte d'emploi ont diminué de 50 % (1,22 M€ en 1994, 0,61 M€ en 1999).

Les principaux étaient, en 1999, les affranchissements (204 366 €) et la sous-traitance pour les publipostages (203 263 €), ainsi que les honoraires de l'agence de communication (153 909 €).

S'en rapprochent les frais des manifestations. La SPA a ainsi comptabilisé à ce poste en 1999 les frais relatifs au congrès des notaires (25 001 €).

c) Les frais de traitement des legs

Les frais de traitement des legs (0,30 M€ en 1999) comprennent notamment les charges payées par la SPA pour les immeubles en instance d'aliénation. Ils ont correspondu à 4 % des legs encaissés en 1998 et à 2 % en 1999.

d) Les frais d'information et de communication

Ils sont passés de 0,20 M€ en 1994 à 0,37 M€ en 1999. Ici encore, les frais portés au compte d'emploi ne concernent que le siège : les

30) Article 311 – 6 du plan comptable général.

dépenses des délégations sont inscrites en missions sociales au poste « établissements d'accueil et de soins » (57 878 € en 1999).

Une partie de ces dépenses aurait dû être rattachée aux frais de collecte : frais liés à la revue, certaines dépenses publicitaires, telles la campagne test de distribution dans les boîtes aux lettres. Le montant des frais d'appel à la générosité publique en aurait été porté à 1,78 M€ en 1999.

4 – Les dotations aux amortissements et aux provisions

En 1999, les amortissements correspondent, pour l'essentiel, au renouvellement du parc informatique et au solde des amortissements sur le dispensaire de la rue de Citeaux (Paris-12^e), qui a été revendu.

La SPA a fait l'objet d'un contrôle fiscal portant sur la TVA et la taxe sur les salaires pour les exercices 1994 à 1996, qui a abouti à un redressement de 109 995 € en 1999, et d'un contrôle de l'URSSAF portant sur la période du 1^{er} mai 1996 au 31 décembre 1997, qui a conduit à un paiement de 30 490 €. La constitution de provisions était justifiée dans l'attente de la fixation du montant définitif de la dette fiscale ou sociale à payer.

Il n'en est pas de même pour une provision spécifique (0,12 M€) constituée depuis 1985 pour faire face aux différents risques liés aux délégations : « non-remontée au siège de comptabilité, comptabilité remontée au siège incomplète et autres risques sur opérations effectuées par les délégations ». Selon le commissaire aux comptes, « il s'agit d'une provision pour risques constituée pour faire face à des risques certains dont le fait générateur est né avant la clôture de l'exercice, mais dont la survenance est subordonnée à la réalisation d'un événement ne dépendant pas de la SPA : un contrôle fiscal et/ou un contrôle URSSAF. Le principe de prudence a donc conduit la SPA à constituer une provision pour risques latents. »

Cette interprétation de la notion de provision n'est pas conforme au plan comptable général³¹.

31) Article 311-3 : « risques et charges nettement précisés quant à leur objet, que des événements survenus ou en cours rendent probables ».

D – Principaux ratios

1 – Critères retenus par la SPA

Les ratios suivants peuvent être établis en reprenant les critères de classification retenus par la SPA :

Ratios calculés suivant les critères SPA	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Missions de la SPA */ Ressources liées à la générosité	129 %	121 %	117 %	153 %	106 %	77 %
Frais d'information et de manifestations / Ressources liées à la générosité	3 %	6 %	3 %	3 %	4 %	3 %
Frais d'appel et de traitement des legs / Total des ressources liées à la générosité	13 %	11 %	13 %	16 %	8 %	5 %
Frais d'appel / Ressources liées à la générosité hors legs	42 %	34 %	35 %	33 %	23 %	25 %
Frais de gestion / Ressources totales – excédent	7,5 %	7,1 %	7,2 %	7,1 %	11,1 %	10,9 %

* *missions sociales + établissements d'accueil et de soins.*

De 1995 à 1998, les ressources tirées de la générosité publique ne suffisaient pas à financer les missions de la SPA. La baisse du ratio en 1999 correspond au souci de la SPA de reconstituer des réserves, à sa volonté de ne plus reverser les legs aux délégations (sauf en cas de besoin évident) et au besoin de financement d'un plan d'investissement triennal.

La part des frais de gestion dans les ressources totales hors excédent progresse fortement.

2 – Ratios après retraitement

Des ratios plus significatifs peuvent être calculés pour 1999 en opérant des retraitements pour rejoindre la présentation du compte d'emploi prévue par l'arrêté du 30 juillet 1993 : le poste des missions

sociales s'établit alors à 13,42 M€³² ; le poste de frais d'appel à la générosité, à 1,78 M€³³.

Ratios calculés après retraitement en 1999

Missions de la SPA / Ressources liées à la générosité	77 %
Frais d'appel à générosité / Ressources liées à la générosité – frais de traitement des legs	12,5 %
Frais d'appel à la générosité / Ressources liées à la générosité (hors legs)	47 %
Frais de gestion / Ressources totales – excédent	12 %

Même recalculés, ces ratios ne reflètent pas encore la réalité : les frais de gestion restent largement sous-estimés et ceux des missions sociales surestimés dans la même proportion, dans la mesure où pratiquement toutes les dépenses des établissements d'accueil et de soins sont considérées comme des missions sociales, sans distinction notamment entre dépenses des refuges et des fourrières.

32) 1,60 M€ de « missions sociales » + 12,52 M€ des établissements d'accueil et de soins - 0,70 M€ de la revue.

33) 0,61 M€ de frais de collecte, 0,70 M€ de coûts de revue, 0,37 M€ d'information et communication, 0,06 M€ de manifestations, 0,05 M€ de congrès.

Chapitre III

Les ressources apportées par la générosité publique

Les ressources inscrites au compte d'emploi 1999 de la SPA se sont élevées à 28,17 M€, dont 18,43 M€ de produits liés aux appels à la générosité publique (65,4 %) : dons, legs, autres produits.

I – Les dons

A – Évolution des dons

Le volume des dons a été en progression constante jusqu'à 1998, mais il a connu une baisse sensible en 1999 :

Milliers d'euros

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montant des dons	1 959	2 871	3 567	4 134	4 403	3 733

L'exploitation, par le sous-traitant, du fichier des donateurs permet d'étudier le comportement de ceux-ci et les résultats des campagnes.

1 – Profil des donateurs en 1997

La SPA avait enregistré 23 869 nouveaux donateurs en 1996³⁴ : 43 % d'entre eux ont renouvelé leur don en 1997. 30 712 donateurs « fidélisés³⁵ » avaient effectué un don en 1996 : 70 % d'entre eux ont renouvelé leur don en 1997. 17 535 nouveaux donateurs ont été « recrutés » en 1997.

34) Donateurs dits « recrutés », dont le premier don enregistré dans la base date de 1996 : adhérents, abonnés, « vécécistes » (voir chapitre III, point III C), donateurs obtenus par des fichiers externes.

35) Donateurs « recrutés » en 1995 ou avant, et ayant fait un don en 1996.

Les 56 003 donateurs de 1997 ³⁶ ont effectué 74 338 dons :

Nombre de dons	Donateurs	%
1 don	41 709	74,5
2 dons	10 792	19,3
3 dons	2 995	5,3
4 dons et plus	507	0,9

Plus de 85 % des dons sont inférieurs ou égaux à 45,73 €, plus d'un tiers étant inférieurs ou égaux à 15,24 €. La moitié des donateurs actifs 1997 donnent au plus 30,49 € ; 30 % donnent entre 30,49 € et 60,98 €.

55 % des 28 337 adhérents de 1997 ont effectué un don cette année-là. 55 % des 15 698 abonnés à la revue ont fait de même. Le donateur moyen est une femme, âgée de plus de 50 ans, d'un milieu aisé, habitant l'Île-de-France, le Pas-de-Calais ou le Sud-Est.

2 – Résultats des campagnes de 1999

L'analyse, par l'agence de communication, des quatre campagnes de 1999 fait apparaître que :

- La fidélité des donateurs de la SPA se maintient : 38 000 d'entre eux ont renouvelé leur contribution en 1999 (39 500 en 1998, 32 000 en 1997, 23 000 en 1996) ;
- La prospection réalisée à l'aide de fichiers loués auprès d'organismes à large clientèle a des résultats très variables : les taux de retour s'échelonnent de 0,8 % à près de 4 % ;
- Le recrutement de nouveaux donateurs a fortement baissé : 5 400 nouveaux donateurs en 1998 et 5 904 en 1999, contre 10 000 en 1997 et 16 000 en 1996 ;
- Le don moyen par campagne a augmenté sensiblement :

En euros

	Avril	Juin	Septembre	Décembre
1998	35,06	37,05	38,72	35,22
1999	39,79	41,62	40,55	37,81

³⁶) Donateurs répondant à des campagnes et donateurs hors campagnes.

La délégation à une agence de communication de la conception et de l'analyse des campagnes n'a pas incité les responsables de la SPA à s'interroger sur les raisons de la décroissance du nombre des nouveaux donateurs. Elle serait due à la diminution des prospections.

Les premières années de collaboration avec l'agence avaient abouti à un travail spécifique de « segmentation » du public des donateurs répondant aux campagnes (inconditionnels, fidèles, anciens fidèles, occasionnels, inactifs, nouveaux). Mais la SPA n'en a pas fait une utilisation systématique en vue d'orienter ses actions de prospection.

Récapitulatif des campagnes 1999

		1999	Rappel 98	Rappel 97	Rappel 96
Avril	Fidélisation	10 091	11 814	8 191	5 245
	Nouveaux donateurs	299	881	568	5 088
	Total donateurs	10 390	12 695	8 759	10 333
Juin	Fidélisation	12 551	9 647	7 737	7 017
	Nouveaux donateurs	3 032	2 636	2 927	4 590
	Total donateurs	15 583	12 283	10 664	11 607
Septembre	Fidélisation	8 369	9 144	6 127	5 260
	Nouveaux donateurs	0	0	1 738	3 760
	Total donateurs	8 369	9 144	7 865	9 020
Novembre	Fidélisation	7 148	8 979	10 091	5 875
	Nouveaux donateurs	2 573	1 880	4 912	2 792
	Total donateurs	9 721 (a)	10 859 (a)	15 003	8 667
Année 1999	Fidélisation	38 159 (b)	39 584 (b)	32 146	23 417
	Nouveaux donateurs	5 904	5 397	10 145	16 230
	Total donateurs	44 063	44 981	42 291	39 647
a) Retours en cours, chiffres au 31/01/00.					
b) Hors prélèvements automatiques.					

Source : agence de communication

B – L'organisation de la collecte et du traitement des dons

1 – La chaîne de collecte et de traitement

La SPA a choisi de sous-traiter la collecte des dons, qui se fait essentiellement par mercatique directe. Seuls, un ou deux salariés du siège interviennent épisodiquement en ce domaine.

a) Le recours à des prestataires de services

L'absence de pilotage et de suivi par la SPA aboutit à une délégation totale à trois sociétés de services.

Une agence de communication conçoit l'ensemble des campagnes d'appel à la générosité publique de la SPA et en analyse les résultats. Chaque année, la SPA lui demande d'organiser trois à quatre campagnes. L'agence fait réaliser tous les supports correspondant à celles-ci ; les prestations de ses sous-traitants leur sont réglées directement par la SPA.

Une autre société traite le courrier et les paiements, remet les chèques en banque et saisit les informations (voir ci-après B). La troisième gère le fichier des adhérents et des donateurs de la SPA, le met à jour et édite les justificatifs fiscaux (voir ci-après § 3).

b) La pratique des délégations

Les délégations choisissent leur mode de fonctionnement. Les dons collectés sont, dans la meilleure des hypothèses, consignés par écrit dans un registre. Les chèques et les espèces sont souvent conservés sans protection, de quelques jours à plusieurs semaines, avant d'être déposés en banque. Qui plus est, dans bon nombre de délégations, les dons en espèces sont utilisés immédiatement pour régler des frais de gestion locaux ou pour faire face à des dépenses courantes. Les risques d'erreurs, de pertes et de détournements sont élevés. Quand un donateur effectue un don en même temps qu'il règle une prestation de fourrière, de refuge ou de soins, la SPA n'identifie pas la part du don dans la plupart des cas.

Des initiatives locales vont au-delà des contrats signés par le siège pour la mercatique directe : des délégations, comme celle de Cannes, ont leur propre fichier, leurs propres procédures et leurs moyens de communication sans que les responsables nationaux en soient pleinement informés.

c) La pratique du siège

Le siège de la SPA traite les remontées de dons provenant des filiales et les réponses reçues directement aux appels nationaux.

Chaque jour, plusieurs dizaines ou centaines de réponses - suivant les dates des appels à la générosité - arrivent au siège de la SPA. Une ou deux salariées, sous contrat précaire, ouvrent le courrier et manient espèces et chèques. Il a été constaté qu'une personne, seule pour ouvrir le

courrier, pouvait être perturbée par la présence d'animaux, tels un chat passant parmi les chèques, bulletins de versement et enveloppes.

Le traitement des moyens de paiement et du courrier consiste à répertorier la nature du versement (adhésion, don ou abonnement) et à trier les réclamations et demandes de renseignements.

Les paiements ainsi que les autres documents sont transmis à une filiale parisienne de la société sous-traitante, sous enveloppes datées et fermées, remises dans une sacoche à un coursier.

Cette antenne parisienne n'effectue pour la SPA aucun traitement des documents reçus. À l'arrivée du coursier, le contenu de la sacoche est transféré dans une valise, elle-même déposée à l'entrée de l'agence, puis expédiée à la société prestataire à Lille en fin de journée. À ce stade, il n'est opéré aucun contrôle ou comptage, ni établi de bordereau ou de justificatif des sommes remises à l'antenne.

À la suite des constatations provisoires de la Cour, la SPA a indiqué qu'elle modifiait des procédures pour le moins fragiles : « Le courrier est dorénavant ouvert au siège par deux personnes au moins et un cahier d'enregistrement a été créé. »

2 – Le traitement du courrier et des moyens de paiement

Les sacs postaux de courrier en provenance des donateurs sont réceptionnés par la société prestataire à Lille. Les enveloppes sont pré-triées d'après le numéro d'autorisation attribué à la SPA. Un bordereau postal indique une estimation au poids du nombre d'enveloppes. Sont joints à ces envois les documents provenant de la SPA. La société sous-traitante ne procède pas à une vérification à l'arrivée du courrier et ne signe donc pas le bordereau postal. C'est seulement dans un deuxième temps qu'elle procède au décompte précis du nombre d'enveloppes, avant de saisir les informations.

Les opérations effectuées ensuite correspondent aux applications standards de tri et de contrôle à l'ouverture. Les documents sont saisis par lots, reportés sur un tableau de bord journalier.

Les remises en banque sont effectuées une fois par semaine, pour chacune des catégories de lots. Les chèques sont postmarqués, accompagnés d'un bordereau et déposés au compte de la SPA. Les documents et l'état des paiements sont envoyés au siège de l'association pour intégration dans ses comptes.

Le donateur peut opter pour un paiement de son don par prélèvement automatique mensuel ; le prélèvement est mis en place par le sous-traitant.

Une procédure spécifique a été définie pour le traitement des espèces : remises au coffre quotidiennes, vérifications par le chef de centre et signature de chèques par le responsable de la société prestataire avant transmission à la banque.

3 – La gestion du fichier des donateurs

La société sous-traitante retenue pour cette opération a la responsabilité d'établir la fiche d'identité de chaque adhérent et donateur, et de recenser les différents types de contrats (adhésions, dons, prélèvements, abonnements), ainsi que des éléments statistiques concernant les campagnes.

Les extractions réalisées comprennent l'édition des reçus fiscaux, des états statistiques et des réponses à des demandes ponctuelles de la SPA, par exemple pour des publipostages de relance.

La réactivité du fichier est satisfaisante. Elle a été testée au cours de la vérification pour la saisie directe des informations, pour les applications de gestion (NPAI, radiations, suppression des doublons, relances, reçus fiscaux, etc.) et pour les demandes spécifiques de la SPA, au demeurant modestes au regard des possibilités existantes.

La société est l'interlocuteur de la SPA pour la gestion du fichier et pour les opérations de traitement des documents. Elle héberge le matériel et le logiciel de gestion du fichier. La SPA n'a qu'une maîtrise imparfaite du fichier des donateurs. Elle n'est d'ailleurs pas propriétaire des documents, manuels, procédures, instructions, bandes, disques et programmes fournis ou mis au point par la société.

Les contrats prévoient un ensemble de prestations forfaitisées (gestion de la base des adresses, maintenance informatique, saisie et gestion des dons, adhésions et abonnements) et de prestations hors forfait (édition d'étiquettes, de reçus fiscaux, de relances, etc.). L'évolution des prix facturés montre que la SPA n'a pas bénéficié des gains de productivité³⁷.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a répondu que « le sous-traitant de la SPA n'accepte aucune autre commande que celles

37) Le coût de l'édition de reçus fiscaux est ainsi passé de 30,49 € HT le mille en 1995 à 32,01 € en 1999.

émanant de la SPA concernant le fichier de donateurs, à l'exception depuis 2002 de l'agence qui est chargée des campagnes de mailings après accord exprès du conseil d'administration de la SPA ».

Le sous-traitant a indiqué, pour sa part, qu'il garantit à la SPA un hébergement et une gestion de sa base de données (adresses, adhésions, dons) à travers son progiciel. « Ce système assure une couverture très large des besoins habituellement rencontrés dans le secteur caritatif [...]. De nombreux états et fonctionnalités sont à la disposition du client pour suivre et contrôler son activité. La confidentialité des données est garantie par contrat et sur un plan physique : base isolée, accès à la base sécurisé (contrôle de l'identification de l'appelant, accès et mot de passe individuel). »

C – La conception et l'analyse des opérations de mercatique directe

À l'expiration du contrat passé en octobre 1995 avec une agence de communication pour l'organisation de son 150^{ème} anniversaire, la SPA a confié à cette agence une mission plus générale de « recrutement et fidélisation des donateurs par marketing direct, hors opérations internes à la SPA et vente par correspondance ». Le contrat conclu pour une durée d'un an à partir du 1^{er} janvier 1996, renouvelable par tacite reconduction, allouait à l'agence une rémunération annuelle de 33 539 € HT pour son rôle de conseil.

En 1997, un nouveau contrat a chargé également l'agence de rechercher des « espaces publicitaires offerts à titre gratuit par des supports à l'annonceur ». Sa rémunération annuelle pour ses missions de conseil et de négociation passait à 83 847 € HT (+ 150 %).

L'agence est chargée de concevoir « l'ensemble des éléments utilisés par la SPA pour la recherche et la fidélisation de donateurs actuels et potentiels. Ces créations porteront notamment sur des lettres, messages, plaquettes, dépliants, rapports d'activité. » Un barème est prévu pour chacune des interventions³⁸.

En outre, l'agence perçoit une rémunération de 17,5 % sur les travaux commandés à des prestataires choisis par elle. Il est précisé qu'elle confiera la réalisation des prestations techniques à une société

38) Exemple : 6 098 € HT pour un « mailing complet jusqu'à trois documents (lettre, coupon réponse, dépliant) », 7 622 € pour un « mailing complet plus de trois documents ».

désignée au contrat, dont l'un de ses responsables est actionnaire. Le contrat a été reconduit en 1998.

Un nouveau contrat, d'une durée de 24 mois, a été conclu à compter du 1^{er} janvier 1999. Il prévoit que « la SPA pourra charger également l'agence d'autres missions de communication, telles que la recherche d'espaces publicitaires offerts gracieusement par des supports à l'annonceur, la réalisation de campagnes de sensibilisation aux legs en direction des notaires et des testateurs potentiels ou d'autres missions définies en accord entre l'annonceur et l'agence ». Les honoraires mensuels de l'agence sont fixés à 10 671 € HT par mois (soit 40 % d'augmentation par rapport à 1997) mais incluent, outre les prestations de conseil, les travaux de création, coordination et achat des prestations d'édition, photogravure, films, distribution d'imprimés, location et personnalisation d'adresses, pour trois à quatre campagnes par an.

L'agence a exposé qu'elle « a été mise trois fois en appel d'offres pendant la période couverte par le contrôle de la Cour. [...] L'agence et la SPA ont mis en œuvre un contrat de mandat transparent conforme aux exigences du comité de la charte de déontologie des organisations faisant appel à la générosité publique. [...] La réévaluation des honoraires de l'agence s'inscrit dans une augmentation corrélative des travaux à la charge de l'agence, [...] largement compensés par les économies très importantes que ces mesures ont permis de réaliser. Le budget des appels de dons par publipostage est passé dans la période considérée de 1,07 M€ à 0,61 M€, honoraires d'agence inclus. »

S'agissant de la clause relative à la rémunération de 17,5 % sur les travaux sous-traités, l'agence a précisé : « C'est par souci de transparence que nous avons informé la SPA par contrat que l'un des prestataires [...] avait comme actionnaire un des responsables de l'agence. S'agissant de deux personnes morales distinctes, il n'y a donc pas eu d'*avantage indu*. Toutefois, dans un souci de clarté, cette situation a cessé à compter du 1^{er} janvier 1999 et la société en question n'intervient plus pour la SPA depuis cette date. »

II – Les legs

Reconnue d'utilité publique, la SPA a la capacité de recevoir des libéralités – legs et dons faits devant notaire – conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, article 11.

L'évolution des encaissements sur legs a été la suivante :

Milliers d'euros

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Legs	7 343	8 348	8 221	5 528	9 189	14 624

Source : comptes d'emploi

Les legs ont procuré à la SPA 14,62 M€ en 1999, soit 51,9 % de ses ressources totales et 80 % des ressources liées à la générosité publique. Une chute s'était produite en 1997, ce qui a entraîné des difficultés de trésorerie pour la SPA (voir point IV). Dès 1998, la remontée fut très nette, sous l'effet d'un raccourcissement des délais de réalisation des biens.

A – Procédures de traitement des legs

La procédure suivie par la commission des legs et le conseil d'administration est conforme aux obligations légales.

1 – L'acceptation des legs

Une étude des procès verbaux du conseil d'administration depuis 1994 a été effectuée ³⁹.

Les données chiffrées, fournies par le service des legs, se rapportent aux montants acceptés par le conseil sous réserve de l'approbation de la Préfecture et de l'évaluation par le service des domaines des biens immobiliers à réaliser.

Le conseil d'administration a accepté environ 120 dossiers par an au cours des années 1997-1999. Les legs sont en moyenne de 103 665 € : constitués pour un tiers de biens immobiliers et pour deux tiers d'avoirs financiers, ils proviennent à 45 % d'Île-de-France. Environ 40 % sont affectés ou grevés d'une charge : ces legs sont en moyenne de 55 644 €, contre 107 933 € pour les legs non affectés.

Le service des legs a fourni l'état de 188 legs en cours, ayant fait l'objet d'un encaissement en 1999 (hors legs E. 40) :

39) A été utilisé aussi l'audit organisationnel du service demandé par le conseil d'administration de la SPA (septembre 2000).

40) Legs de près de 4,88 M€, dont les intérêts ont été affectés par le testateur à des aides à des personnes qui se dévouent à la protection animale (0,19 M€ en 1999).

- 50 étaient affectés par le testateur à un refuge déterminé ; leur montant global atteignait 6,25 M€, dont 0,91 M€ sur des legs de 1998 et 2,68 M€ sur des legs de 1999 ;
- 6 étaient affectés à des opérations précises (2 M€) : création d'une section et d'un établissement, construction ou aménagement de refuges et d'une chatterie, legs d'un pavillon pour y recevoir des vétérinaires stagiaires, « aider les initiatives privées en faveur des animaux dans le malheur » ;
- 17 contenaient une charge.

2 – La gestion administrative et financière des legs

La gestion administrative et financière est assurée par le service des legs qui compte trois personnes. Le comptable du service a une ancienneté de vingt ans dans l'association ; il dispose d'une procuration générale pour intervenir dans les formalités des successions. Il suit l'encaissement des legs sur un logiciel dont il a seul la maîtrise.

Ce logiciel ne permet pas de faire ressortir le montant global des legs assortis d'une affectation. Il n'existe pas non plus de fiche normalisée pour calculer l'actif net des successions, ni d'outil prévisionnel de gestion financière, ni de véritable état comptable avec un historique des réalisations.

Le service des legs gère seul les legs sans rendre compte de son activité, qu'il s'agisse du respect des volontés du testateur, des relations avec les délégations ou de l'état des procédures.

Le suivi des legs affectés n'est plus assuré depuis 1997, ce qui entraîne des risques de remise en cause pour l'association. Cette interruption a coïncidé avec le départ de la responsable du service, dont le successeur n'est resté en fonctions que huit mois avant d'être remplacé par un agent intérimaire, et avec le blocage des versements de legs aux délégations, décidé pour faire face aux difficultés financières du siège (voir point IV).

Cette non maîtrise du secteur des legs se traduit notamment par :

- le faible nombre de ventes immobilières ;
- des ventes à de mauvaises conditions, parfois à 60 % seulement des valeurs estimées ;
- une difficulté à faire face à la multiplication des contestations des héritiers potentiels ;

- l'allongement des délais de traitement des dossiers dans les offices notariaux.

L'absence de procédure écrite est préjudiciable à un traitement administratif et comptable correct des legs au regard de la nouvelle réglementation comptable, applicable depuis le 1^{er} janvier 2000, et de ses dispositions sur les fonds dédiés. Leur mise en œuvre, si elle s'accompagne de la mise en place d'une comptabilité analytique, serait de nature à améliorer le suivi comptable des legs et à permettre aux services de la SPA de rendre plus fidèlement compte aux organes délibérants de leur utilisation.

La SPA a indiqué que « des études statistiques sont mises en place afin d'apporter une visualisation à moyen terme des rentrées de legs. Depuis 2000, les services legs et comptabilité procèdent chaque mois à des états de rapprochement des encaissements réalisés. »

B – Anomalies constatées dans le traitement de certains legs

La gestion des legs concernant les délégations de Cannes et du Var a fait l'objet d'une étude spécifique, compte tenu du volume des legs en cause et de la difficulté à obtenir des informations au siège.

1 – La délégation du Var

L'état des biens mobiliers, immobiliers et fonciers de la SPA dans le Var, issus principalement des legs, n'est pas connu dans sa totalité par le siège.

a) Le legs F.

M. F., décédé en septembre 1991, a légué à la SPA l'ensemble de ses biens. Ce legs à titre universel a été accepté par le conseil d'administration en février 1992 ; l'association a été autorisée à le recevoir par la Préfecture de Paris, en janvier 1993.

Il se compose d'une propriété à Ollioules (Var), évaluée à 0,23 M€, de son mobilier, estimé à 16 089 €, et d'avoirs financiers.

M. F. avait demandé que l'on fit de sa maison un refuge pour animaux. Après le décès d'une usufruitière, en septembre 1995, le service des legs de la SPA se mit en relation avec le notaire chargé de la succession.

L'exécuteur testamentaire de la succession, M. G., exerçait parallèlement les fonctions d'adjoint au maire d'Ollioules et de trésorier de la délégation du Var (depuis 1988). Il a été aussi l'exécuteur testamentaire de M^{me} H., usufruitière de M. F. Il fut clerc jusqu'à juin 1985 dans l'étude qui a traité la succession. Le service des legs et certains membres du conseil d'administration ont déclaré qu'ils ignoraient ce cumul de fonctions.

En octobre 1995, le service des legs de la SPA écrit au notaire pour s'étonner que des fonds provenant de la succession eussent été directement virés sur un compte de la délégation du Var, bien que celle-ci ne fût pas habilitée à percevoir directement le montant d'une succession. Cette lettre resta sans réponse. Après relance, le siège reçut de la délégation, en décembre 1995, un chèque de 3 977,22 €, soit 5 % de la somme directement versée sur le compte de la délégation (79 544,51 €) ; d'autres demandes d'explications, en février et juillet 1996, restèrent, elles aussi, sans réponse.

C'est le seul versement que le siège reçut. Il paya diverses charges (3 613 €), mais ne fut jamais informé des mouvements financiers et des ventes de biens effectués au titre de cette succession.

En septembre 1999, le service des legs constatait qu'il lui était impossible de savoir si l'intégralité du mobilier était toujours dans la maison du défunt, qu'il ignorait si des démarches avaient été faites pour créer un refuge, qu'il ne semblait pas que l'occupation de la maison par un tiers eût été autorisée par le conseil d'administration.

L'instruction a fait apparaître les éléments suivants :

Concernant les biens mobiliers

Après le décès de l'usufruitière, les ventes de meubles ont commencé, contrairement aux vœux exprimés par M. F. dans son testament. Au 30 septembre 2000, elles s'élevaient à 4 785 €. Aucune somme n'a été reversée au siège, qui aurait dû recevoir 5 % du produit des ventes. Les acquéreurs ont été le trésorier de la délégation du Var, des voisins et des proches de la présidente nationale.

Un nouvel inventaire, en septembre 2000, a fait ressortir qu'il manquait des objets d'une valeur globale de 366 €.

Concernant le bien immobilier

Les premières démarches ont été effectuées par le service des legs en août 1999 auprès de la mairie d'Ollioules. Celle-ci a fait connaître qu'elle s'opposait à la construction d'un refuge d'animaux sur la propriété léguée. Le conseil d'administration a décidé, en novembre 1999, quatre ans après l'entrée en possession, de solliciter la levée de la clause d'affectation. La SPA n'a pu expliquer les raisons qui l'ont conduite à conserver la maison et ses meubles pendant ces années.

À compter de juillet 1996, la présidente nationale de l'association a détenu seule les clés de la propriété, qui est située à quelques kilomètres de son domicile. Elle a exposé que, lors de ses visites à la propriété, son seul souci était « d'aérer les pièces afin de conserver le bien en bon état ».

Une famille occupe - sans titre – une partie du site depuis une date non déterminée ; la SPA ignore si elle acquitte ou non un loyer.

La délégation n'a pas souscrit de contrat d'assurances après la clôture de la succession. Le siège a pris en charge les impôts fonciers à compter de 1996. Sur l'ensemble de ces points, le conseil d'administration n'a jamais été consulté.

Concernant les avoirs financiers

Dans la comptabilité de la délégation du Var, seule une somme de 79 544,51 € apparaît sur le grand livre avec la mention « virement SPA Ollioules ».

L'encaissement de ces 79 544,51 € a été enregistré le 21 novembre 1995 sur un premier compte bancaire de la délégation, puis une somme de 79 273,49 € a été portée sur un deuxième compte le 29 novembre 1995, enfin 76 224,51 € ont été virés le 14 décembre 1995 sur un troisième compte pour souscrire un dépôt à échéance. Ces mouvements de fonds ont été faits sans l'accord du conseil d'administration.

En novembre 2000, le notaire a été invité à adresser copie de l'historique de la succession. Il a été constaté alors que celle-ci avait été clôturée en juillet 1994, un an et trois mois avant le décès de l'usufruitière. Il a été constaté aussi qu'une somme de 38 813,39 € avait été virée par le notaire le 27 juillet 1994 sur un quatrième compte, qui n'apparaît pas dans la comptabilité de la délégation : « Société Protectrice des Animaux, chez M. [G.] [...] Ollioules ». Ni M. A., délégué-président de fait⁴¹, ni M. G., ni la délégation du Var, n'ont pu produire l'historique

41) Voir chapitre II (point II D).

des mouvements de ce compte, que MM. A. et G. avaient ouvert eux-mêmes en mai 1994.

Il est à noter que, pour les opérations de clôture des exercices 1993 à 1997 de la délégation, MM. A. et G. ont dûment certifié que « les comptes bancaires (courants, titres, bloqués), postaux, sur livrets, ouverts pour les besoins de la filiale du Var, sont, à l'exclusion de tout autre, ceux dont la liste suit »⁴², sans que le quatrième compte apparaisse sur cette liste.

Le relevé de la succession mentionne tous les comptes de M. F., sauf le compte titres d'un montant total de 29 917,83 €, qui se trouve toujours dans une banque à Ollioules. Le notaire, interrogé, a répondu, en novembre 2000, qu'il n'a jamais demandé la vente de ces titres et, par conséquent, n'en a pas perçu le produit.

Réponses faites à la Cour

Il semble que l'implication forte des responsables locaux et de la présidente nationale de la SPA dans ce dossier ait dissuadé les responsables administratifs du siège d'intervenir.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé à la Cour : « Devant l'impossibilité de reconstituer dans son intégralité les comptes de la succession [...], la SPA a déposé plainte avec constitution de partie civile contre X afin qu'un juge d'instruction soit nommé. [...] »

L'ancienne présidente de la SPA a indiqué pour sa part : « Je ne suis jamais intervenue dans la gestion des dossiers de legs de façon générale. Cette tâche était dévolue à la responsable du service des legs épaulée par un conseil juridique présent depuis une vingtaine d'années et la commission des dons et legs. »

L'ancien délégué-président du Var a déclaré qu'il avait eu connaissance de ces « anomalies » par le relevé de constatations provisoires de la Cour. « N'ayant jamais considéré, au cours de l'exercice de droit ou de fait de la présidence de la filiale, que je devais m'en occuper, et n'ayant jamais été investi officiellement de la mission de gérer les legs, j'y ai pris part ponctuellement sur demande de la présidente, du trésorier de la filiale ou du siège de la SPA.

« Je ne détenais pas les clés de la maison et [...] ce n'est pas moi qui ai procédé aux ventes de meubles. [...] J'ignorais que le bien n'était

42) « Lettre d'affirmation » demandée aux délégués-présidents (voir chapitre II, point I A 2).

pas assuré. [...] Je n'avais [...] pas à m'occuper de savoir s'il était occupé ou pas, et dans quelles conditions.

« Je suis allé à Ollioules ouvrir un compte avec le trésorier de la filiale et exécuteur testamentaire du legs [...], le 17 mai 1994. Je ne me souviens pas pour quelle raison et à la demande de qui [...]. Pour moi, ce compte n'avait rien à voir avec le fonctionnement de la filiale et c'est pour cela qu'il ne figurait pas dans la liste des comptes recensés lors de la clôture des exercices [...]. »

L'ancien trésorier de la délégation (M. G.) a assuré que « la personne qui occupait la maison de jardinier attenante à la maison principale était employée gratuitement pour s'occuper de la maison et aider M^{elle} [H.] dans les tâches journalières, la gratuité de cette occupation étant compensée de ce fait. [...] Depuis le décès de l'usufruitière, sans la présence de cette personne et de sa famille, l'immeuble [...] aurait été sûrement dégradé ou cambriolé [...]. »

La banque a précisé que « tous les comptes détenus par la SPA délégation du Var » ont été clôturés et qu'une somme de 126 501,37 € a été transférée à la banque du siège fin décembre 2001.

b) La succession H.

L'usufruitière de la propriété léguée par M. F. est décédée en septembre 1995. Elle avait institué la SPA légataire universelle, et choisi M. G. comme exécuteur testamentaire.

Le conseil d'administration accepta ce legs en décembre 1995 et la SPA fut autorisée à le percevoir par arrêté du 17 juillet 1996.

Après plusieurs relances auprès de l'étude notariale, en novembre 1996, mars et août 1997, la SPA a reçu un relevé des charges de la succession faisant apparaître un actif net de 59 336 €. Des bons d'épargne ont été vendus pour une valeur de 29 711 €, reversés à la délégation (moins 10 % prélevés par le siège). La délégation a perçu directement sur son compte en septembre 1997 une somme de 24 542 €, qui n'a pas transité par le siège ; celui-ci n'a pas obtenu le reversement des 10 % de frais de gestion.

2 – La délégation de Cannes

À la délégation de Cannes, les legs étaient suivis par une employée, chargée des contacts avec les personnes rencontrant des difficultés dans les soins à donner à leurs animaux domestiques.

La plupart de ces personnes sont âgées et se confient volontiers à la représentante de la SPA : ceci peut aller jusqu'au conseil quant à l'établissement de leur testament ; la représentante de la SPA est même souvent désignée comme exécuteur testamentaire, et d'ailleurs informée de l'emplacement des objets de valeur ou espèces.

64 dossiers de promesses de legs ont été étudiés. La plupart étaient archivés au dispensaire de la délégation, d'autres se trouvaient au domicile de l'employée. Le président national de la SPA élu en octobre 2000 a confirmé que « le siège de la SPA ne recevait pas copie de ces promesses de legs ». 8 seulement des 64 promesses étudiées avaient été portées à sa connaissance.

La SPA a rattaché la délégation au siège, après l'enquête sur place de la Cour, et elle a supprimé le poste de l'employée.

« La SPA s'est fait communiquer depuis le contrôle de la Cour des comptes l'état exhaustif des legs de la délégation de Cannes. [...] Le conseil d'administration [...] a interdit tout contact direct entre les représentants des délégations et les testateurs. Les dossiers sont désormais gérés [...] au siège social. »

L'ancienne présidente de la délégation de Cannes a écrit : « Ma fonction de 'présidente' étant purement honorifique, je n'ai jamais participé à la direction effective de cette délégation. Mon rôle consistait essentiellement à recevoir les personnalités lors des galas de charité et à intervenir auprès du conseil général et de la mairie de Mougins pour parvenir à l'édification d'un nouveau refuge sur le territoire de cette commune [...].

« Certaine de la parfaite intégrité de la vice-présidente ⁴³ [...] et de son total dévouement à la cause animale, je n'avais aucune raison de m'immiscer dans la gestion de cette délégation [...]. J'ignorais même qu'une employée s'occupait de conseiller les éventuels testateurs et pouvait être désignée comme exécuteur testamentaire. Je n'ai en tous cas jamais entendu le moindre commentaire défavorable sur cette personne [...]. »

43) aujourd'hui décédée. Voir chapitre II (point II C).

III – Les autres ressources

A – La “ journée mondiale des animaux ”

Chaque année jusqu’à 1998, la SPA a participé à une “ journée mondiale des animaux ” organisée le 4 octobre⁴⁴.

À cette occasion, une société qui commercialise des aliments pour animaux organisait une campagne de promotion sur différents thèmes, tels “ Faites le bonheur de votre chien ou de votre chat ” (1997). Elle a versé à la SPA 53 357 € en 1997 et 22 867 € en 1998.

B – Manifestations de bienfaisance

1 – Le loto de la délégation du Haut-Rhin (1995)

En 1995, le commissaire aux comptes constata que la délégation du Haut-Rhin, qui ne disposait ni de refuge, ni de fourrière, ni de dispensaire, avait pour activité quasi exclusive l’organisation de plus d’une vingtaine de manifestations par an, notamment un loto dans tout le département.

Les recettes correspondantes s’élevaient à 82 780 €, dont 77 444 € en espèces. Elles étaient, selon le prospectus, “ destinées à la création d’un dispensaire animalier dans la région ”. Aucun impôt n’était acquitté au titre de ces manifestations⁴⁵. Sur le plan comptable, il n’était pas possible de s’assurer du caractère exhaustif de l’enregistrement des recettes et de leur emploi correct.

La délégation a été dissoute par décision du conseil d’administration de juin 1996, et les comptes clôturés.

44) Jour de la St François d’Assise. Le dimanche 3 octobre 1993 a eu lieu, à l’hippodrome de Vincennes, “ une bénédiction des animaux et une messe solennelle de la St François d’Assise, organisée par la SPA et par l’Association catholique pour le respect de la création animale ”.

45) L’article 261-7-1^c du code général des impôts exonère de TVA « les recettes de six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l’année à leur profit exclusif par les organismes désignés aux *a* et *b* de l’article 261-7 [...] ».

2 – Les braderies du refuge Gireau (Alpes-Maritimes)

Lors de leur mission dans les Alpes-Maritimes, les rapporteurs de la Cour ont été informés de l'organisation à Vence, plusieurs fois par an, de ventes de vieux vêtements par le refuge de chats qui dépend de la délégation de Cannes. Les recettes sont notées sur un carnet ; le caractère exhaustif de leur enregistrement ne peut être vérifié.

C – La vente par correspondance

Depuis septembre 1987, la SPA passe des contrats avec une société spécialisée dans la vente par correspondance (VPC). Le contrat signé en octobre 1988 portait sur la mise à sa disposition du fichier des adhérents de la SPA, “ dans le but de diffuser ses catalogues de VPC ”. Un nouveau contrat d'une durée de trois ans a été signé en juin 1994, pour la vente par correspondance “ d'une collection d'articles basée sur une sélection conforme à l'éthique et à la déontologie de la SPA ”. Trois autres contrats ont été conclus au cours de la période contrôlée.

Pour ces campagnes, la SPA remet au routeur son fichier de donateurs, d'adhérents et d'abonnés. La société de VPC, qui conserve un fichier des acheteurs, reçoit et traite les commandes. Elle encaisse les paiements sur un compte bancaire réservé à la SPA. Il arrive que l'acheteur fasse un chèque globalisant achat et don. Le logiciel de la société opère alors le partage entre les deux.

Le montant des redevances, calculées sur le chiffre d'affaires, a été de 286 540 € en 1998 et de 304 866 € en 1999.

Le président de la SPA a assuré que « le contrat garantit le droit de propriété de l'association sur tous les fichiers constitués, ainsi que le libre accès à l'ensemble des documents comptables relatifs aux ventes ».

IV – La situation patrimoniale et financière de la SPA

L'article 13 des statuts inclut dans la dotation une somme “ découlant du résultat de l'exercice financier mais ne pouvant être inférieure à 106 714,31 € ”. L'article 14, relatif au placement des capitaux mobiliers, ne se réfère pas, comme les statuts-types, à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne, mais à l'ordonnance du 2 novembre 1945 et aux textes subséquents.

A – Le patrimoine de l’association

L’actif brut immobilisé de l’association est passé de 29,03 M€ en 1993 à 39,64 M€ en 1999. Il comprend le portefeuille legs.

La valeur brute des constructions s’élevait à 17,15 M€ fin 1999. Pendant la période examinée, les dépenses liées aux constructions ont été de 8,99 M€, dont 1,07 M€ pour le refuge de Vaux-le-Pénil (Seine-et-Marne).

1 – La comptabilité des immobilisations

L’association, qui ne tient pas de livre des biens et n’effectue aucun inventaire, ne connaît pas la valeur réelle de son patrimoine immobilier. Elle ne sait même pas toujours si ses délégations sont ou non propriétaires de leurs installations. Lors des opérations d’agrégation, une somme de 7,15 M€ (dont 6,11 M€ de constructions) est portée en immobilisations, qui correspond à celles que l’association n’est pas en mesure d’individualiser.

La durée d’amortissement des constructions est fixée depuis longtemps à 50 ans. Compte tenu de la nature de l’activité de la SPA et de l’hétérogénéité des constructions (refuges, fourrières, dispensaires), le commissaire aux comptes avait demandé à la direction de la SPA, fin 1998, de s’assurer de la conformité de la durée d’amortissement à la conjoncture économique.

La SPA a indiqué qu’un logiciel de gestion a été mis en place en 2001. « L’intégralité des immobilisations de la SPA a été saisie [...]. Un gros travail d’identification et de qualification reste à faire pour les 7,15 M€ signalés par la Cour. »

2 – Les immeubles

a) La construction du refuge de Vaux-le-Pénil

À la suite du départ de la SPA du refuge de Fontainebleau et de l’installation d’un refuge provisoire à Féricy, des engagements avaient été pris par le Conseil général de Seine-et-Marne pour la construction d’un nouveau refuge dans le département.

En août 1993, la SPA acquit un terrain de la commune de Vaux-le-Pénil pour 142 908 €. La construction du refuge a coûté 1,52 M€ ; elle été

financée par une subvention du conseil général (0,73 M€), par des legs (0,38 M€) et par autofinancement de la SPA. Le dossier a été retiré à l'architecte habituel de la SPA et un nouveau cabinet retenu après appel d'offres ; un protocole d'accord, signé en mars 1995, a mis fin aux relations contractuelles entre les parties moyennant une somme de 36 588 € pour solde de tout compte.

En juillet 1998, la SPA a contracté un emprunt de 0,91 M€ sur sept ans au taux révisable de 5,107 % l'an, pour financer a posteriori l'achat du terrain et la construction du refuge. Il a été remboursé par anticipation en mars 2002.

En 1999, les charges du refuge se sont élevées à 0,91 M€, son déficit a été de 0,74 M€.

b) La clinique vétérinaire de la rue de Citeaux

En septembre 1994, la SPA s'est portée acquéreur d'une clinique vétérinaire située rue de Citeaux à Paris-12^e, au prix de 0,29 M€, en contractant un emprunt de même montant sur sept ans.

Pendant cinq ans, cet immeuble a abrité le centre de stérilisation parisien de la SPA, dans lequel travaillaient seulement trois personnes, dont un vétérinaire.

Devant la crise financière (voir infra B) et compte tenu du déficit de cette structure (7 652 € de charges pour 5 946 € de recettes), la SPA a revendu l'immeuble en octobre 1999, pour 0,27 M€. Du prix de vente, il convient de retrancher les frais de négociation (22 867 €), les intérêts payés (79 273 €) et les frais de mainlevée liés au remboursement anticipé du prêt (1 982€). L'opération s'est soldée par une perte d'environ 119 368 € pour l'association.

c) L'annulation d'un achat à Pézenas

En 1997, la SPA a souhaité acquérir des locaux pour installer un refuge à Pézenas (Hérault).

22 867 € ont été versés à la signature du compromis. En raison de ses difficultés financières, l'association a renoncé à cette acquisition, en abandonnant le dépôt de garantie. Ayant effectué des travaux avant le transfert de propriété, elle a dû aussi remettre les locaux en état, ce qui lui a coûté encore 22 867 €. L'opération s'est donc soldée par une perte de 45 734 € pour elle.

d) La rénovation du siège, bd Berthier

En septembre 1999 le conseil d'administration a autorisé la rénovation du siège pour une dépense évaluée à 0,23 M€. Début 2000, des travaux supplémentaires ont entraîné des dépenses complémentaires.

Le montant des factures des entreprises retenues, honoraires d'architecte compris, s'est élevé à 0,37 M€. Celui des travaux réalisés par l'équipe d'entretien de la SPA n'était encore qu'approximatif à la date du contrôle (76 225 €). Le service comptable estime que les dépenses dépasseront 0,46 M€.

Ces travaux ont porté la surface utilisable de 350 à 450 m². L'immeuble figure au bilan pour 75 310 €, alors que le prix d'achat du m² dans le 17^{ème} arrondissement était de l'ordre de 3 200 € au début de 2002⁴⁶. La SPA a assuré qu'un inventaire et une estimation seraient réalisés rapidement.

3 – Les stocks

Les stocks de la SPA étaient évalués à 88 660 € en 1999. Il s'agit de nourriture pour animaux, de produits pharmaceutiques, d'imprimés, d'articles proposés à la vente par correspondance et de boîtes du jeu "sauvons les animaux".

Il n'existe pas d'inventaire des stocks au niveau des délégations. Eu égard au montant des achats de marchandises réalisés par les établissements d'Île-de-France (0,72 M€) et par les délégations (1,30 M€), il est nécessaire que l'association tienne une comptabilité matières et établisse un inventaire des stocks.

La SPA a exposé sur ce point qu'un inventaire est « demandé à l'ensemble des sites rattachés » depuis 2000, mais que sauf pour celui de Gennevilliers (voir chapitre IV, point III), « les montants sont non significatifs ».

B – La crise de trésorerie de 1997 et ses conséquences

La SPA n'établit de budget prévisionnel que pour l'établissement de Gennevilliers. Des prévisions budgétaires sont réalisées pour certains centres, mais cette procédure n'est pas généralisée à l'ensemble des activités de la SPA. En l'absence de prévisions, le siège a dû faire face

46) Source : Valorisation Indice Notaires – INSEE Paris, 1^{er} trimestre 2002.

des difficultés de trésorerie : le résultat de l'année 1994 n'a été que de 24 179 €, alors qu'il s'élevait à 1,97 M€ en 1993 ; l'année 1997 s'est soldée par un déficit de 1,40 M€.

1 – Le mauvais résultat de 1994

Le mauvais résultat de 1994 provenait essentiellement du siège et du refuge de Gennevilliers, le déficit du refuge s'élevant à 0,70 M€.

Le directeur administratif et financier de la SPA soulignait alors que le siège avait dû venir au secours de délégations mal gérées. À Gennevilliers, la restructuration du refuge avait entraîné une augmentation des dépenses de personnel, du fait notamment des indemnités de licenciement et de transaction.

2 – La crise de trésorerie de 1997

En juillet 1997, la SPA présentait un découvert de trésorerie de 1,52 M€. À l'origine de ce découvert pouvaient être mentionnés :

- une politique de fort développement de 1991 à 1996, à la faveur de l'augmentation continue des legs (7,93 M€ en 1996), politique marquée par la mise en place au siège d'une cellule Europe, d'un service des travaux et d'un service juridique, par l'augmentation des effectifs du service des enquêtes, ainsi que par la création du secours animalier, d'un centre de stérilisation à Paris et de dispensaires ;
- un déficit important pour les comptes cumulés du "siège", au sens large du terme⁴⁷ (14,06 M€ de dépenses pour 12,20 M€ de recettes en 1997) ;
- l'investissement de Vaux-le-Pénil (voir supra IB), financé par la SPA à hauteur de 0,79 M€ ;
- une chute de près de 33 % en 1997 des legs perçus en raison d'un retard dans le processus de réalisation, bien que le portefeuille de legs à recevoir se fût maintenu à un bon niveau ;
- une stabilisation des dons (voir supra I).

⁴⁷ Le siège 39 bd Berthier, les six structures d'Île-de-France, trois dispensaires (rue Maître Albert, Lyon, Grenoble), trois refuges (Ardèche, Brax, Thionville), le service des enquêtes, la cellule anti-traffic et les aides ponctuelles aux filiales (voir chapitre I, point II B).

Un cabinet d'audit, mandaté par la direction et le comité d'entreprise, notait que si le siège rencontrait des difficultés de trésorerie, la trésorerie globale de la SPA restait confortable (6,43 M€ de valeurs mobilières de placement et 3,45 M€ de trésorerie fin 1997). Il préconisait une diminution des charges à court terme, et surtout « la réorganisation de la comptabilité de façon à centraliser la trésorerie » et « la mise en place d'un système comptable efficace doté d'une comptabilité analytique ».

Dans un premier temps, à la demande de sa banque, la SPA a hypothéqué le refuge de Vaux-le-Pénil et nanti les titres d'un important legs. Elle a, en outre, bloqué 2,23 M€ de legs qui devaient revenir aux délégations (voir supra II) et les a portés au fonds de solidarité.

L'association, qui n'avait pas de plan de trésorerie, a été victime de son manque de prévision, de l'absence de politique d'investissement et de la trop grande autonomie laissée aux délégations.

3 – Le plan social de 1998

La crise a conduit l'association à mettre en œuvre, en 1998, un plan social. « Les dépenses de fonctionnement du siège au sens large du terme étant nettement supérieures aux recettes, la SPA doit rééquilibrer ses résultats financiers [...]. L'expérience montre à l'évidence que ses structures juridiques, statutaires et internes sont devenues inefficaces et inadaptées aux missions actuelles. [...] Il est nécessaire d'économiser 2,74 M€ par an. »

Les mesures d'économie comportaient le gel des achats de structures et d'un certain nombre d'aides aux filiales, la fermeture de six sites déficitaires, la fusion d'autres structures, la réduction des activités du service des enquêtes et de la cellule anti-traffic, la suppression de onze postes au siège, la vente d'immeubles dont un immeuble légué, rue de Bellefond (Paris-9^e).

Malgré le coût de la mise en place d'un plan social que l'audit financier n'avait pas préconisé, les charges d'exploitation ont diminué de 7,5 % grâce notamment à une baisse de la charge salariale de 0,66 M€ sous l'effet de la compression des effectifs et du gel des rémunérations.

Le résultat de la SPA redevenait positif en 1998 (3,05 M€), soutenu par une augmentation de 3,72 M€ des legs perçus, obtenue elle-même par la réactivation de dossiers en attente et une réalisation plus rapide des biens.

4 – L'amélioration de la procédure budgétaire

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé à la Cour qu'un budget a été établi pour l'ensemble de la SPA en mai 2001 et que le budget 2002, lui aussi arrêté pour l'ensemble de l'association, a été approuvé par une assemblée générale extraordinaire en mars 2002.

« Les premiers pas d'un budget ont débuté par une ébauche d'un plan de compte analytique basé essentiellement sur la comptabilité générale, seule source d'information disponible. Les budgets des sites ont été effectués en relation avec les responsables de sites, les dépenses courantes ont été reconduites, et les besoins d'équipement sont remontés au service de contrôle de gestion [...]. »

C – Le portefeuille de valeurs mobilières

En sept ans, hors ACA et Chenil service, la SPA a thésaurisé 14,82 M€ de résultats cumulés. Elle a pourtant emprunté 1,34 M€ sur la période contrôlée.

Fin 1999, la SPA détenait 27,33 M€ de fonds propres auxquels il fallait ajouter 17,81 M€ de legs en instance de réalisation. Les réserves de la SPA (report à nouveau et résultat) s'élevaient à 23,49 M€. Ces sommes n'avaient pas été affectées car la SPA souhaitait s'assurer une trésorerie correspondant à deux années de fonctionnement.

Lors de la crise de 1997, l'association avait vendu des SICAV (0,98 M€). L'augmentation des legs perçus en 1998 et la réduction de la masse salariale lui ont permis de reconstituer son portefeuille.

(en M€)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Placements du siège	1,4	1,0	1,6	0,4	4,9	12,1
Placements des délégations	1,6	1,6	2,3	1,3	1,2	2,7
<i>Sous total</i>	<i>3,0</i>	<i>2,6</i>	<i>3,9</i>	<i>1,7</i>	<i>6,1</i>	<i>14,7</i>
Legs E.	4,8	5,1	5,0	4,8	5,4	5,2
Total	7,9	7,7	8,9	6,4	11,4	19,9

Hors legs E. (voir supra II-A1), l'association a augmenté le total de son portefeuille de 13 M€ en deux ans. L'augmentation du portefeuille des délégations en 1999 provient des versements de legs qui leur ont été faits (notamment à celle de Cannes).

Le portefeuille de SICAV est géré directement par la banque au-dessus d'un seuil fixé à 76 224,51 €. Le commissaire aux comptes constatait en 1999 que le rendement net du portefeuille (1,96 %) était inférieur à ce que l'on aurait pu attendre d'une SICAV ou d'un certificat de dépôt.

Chapitre IV

Les emplois

La loi du 7 août 1991 donne mission à la Cour de « vérifier la conformité des dépenses engagées [...] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ». Les déclarations préalables d'appel déposées par la SPA se bornent à exposer sur ce point, pourtant essentiel : « L'objectif prioritaire de ces opérations consiste en à la réalisation partielle ou total de l'objet social de la SPA. »

Ses statuts assignent pour but à l'association « d'améliorer, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, le sort des animaux, d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires qui les protègent et de leur accorder assistance, de participer en ce sens à l'éducation populaire » (voir chapitre I, point I).

I – La protection animale

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature affirme que « tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce », et que « tout homme a le droit de détenir des animaux » en tenant compte de cet impératif « et de les utiliser dans les conditions prévues à l'article 276 du code rural [...] »⁴⁸. Elle habilite les associations de protection animale reconnues d'utilité publique à « exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions à l'article 453 du code pénal et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'elles ont pour objet de défendre »⁴⁹.

A – Les refuges de la SPA

Un refuge est « un établissement à but non lucratif géré par une fondation ou une association de protection des animaux désignée à cet effet par le préfet, accueillant et prenant en charge des animaux soit en provenance d'une fourrière à l'issue des délais de garde [...], soit donnés par leur propriétaire » (art. L. 214-6 du code rural).

48) Articles 9 et 10 de la loi n° 76-629, codifiés aux articles L. 214-1 et L. 214-2 du code rural. NB : l'art. 276 (L. 214-3) « interdit d'exercer des mauvais traitements envers les animaux domestiques ainsi qu'envers les animaux sauvages ou tenus en captivité ».

49) Article 14 de la loi 76-629 (désormais art. 2-13 du code de procédure pénale).

1 – Les installations

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement impose aux organismes gestionnaires de déclarer au préfet l'implantation d'un refuge⁵⁰. Les vérifications sur place ont fait apparaître que la SPA est loin de respecter toujours cette procédure.

a) Déclarations et autorisations

Dans le Var, par exemple, le refuge de Flayosc a été implanté sans autorisation administrative, ce qui impliquait qu'il restât d'une capacité inférieure à 50 chiens⁵¹. En fait, il en accueille une centaine. Le président de la délégation a été condamné, à titre personnel, en 1992, par le tribunal d'instance à une amende de 198,18 € pour " avoir été détenteur d'animaux sans prendre les mesures propres à préserver la tranquillité des voisins ". À la date de l'enquête, la situation du refuge n'était pas régularisée.

À Mougins (Alpes-Maritimes), le refuge Lady Yule, qui n'avait fait l'objet que d'une déclaration, se trouvait, lui aussi, en infraction en janvier 2000 : il n'accueillait pas moins de 134 chiens et 152 chats. La préfecture avait rappelé à la délégation de Cannes, en décembre 1998, qu'elle devait déposer un dossier de régularisation, mais celle-ci avait demandé une prorogation de deux ans en annonçant un transfert sur un autre terrain.

b) Capacités autorisées et occupation réelle

Les refuges accueillent souvent plus d'animaux qu'ils ne sont autorisés à le faire.

À Amiens, l'autorisation avait été demandée en 1983 pour 50 chiens : en juin 2000, le refuge accueillait 55 chiens, 20 chats et divers autres animaux.

50) Article L. 214-6 précité.

51) Jusqu'à 49 animaux, la procédure est déclarative. Au-delà s'applique la procédure d'autorisation prévue par la loi de 1976 sur les établissements classés.

D'une capacité de 150 chiens et 30 chats, le refuge d'Albi accueille 800 à 1 000 chiens par an et 200 à 350 chats ; en l'absence d'un registre des entrées et des sorties d'animaux, le nombre exact d'animaux hébergés n'est, en effet, pas connu. À Compiègne, une légère suroccupation des locaux était constatée le jour du contrôle, mais il n'était pas possible de déduire des registres des entrées et des sorties le nombre d'animaux accueillis.

Des refuges de la SPA fonctionnent même dans des conditions patentes d'insalubrité. Tel est le cas du refuge pour chats de Vence : à la suite d'un rapport des services vétérinaires⁵², le siège a envisagé de fermer le refuge mais a dû y renoncer devant les réactions locales. Une association déclarée en mars 2000 a signé avec la SPA en juin 2000 un contrat de bail précaire pour deux ans, au loyer d'un franc par an, et s'est engagée à faire procéder au contrôle sanitaire et au tatouage des 280 chats comptés sur le refuge.

Quant au site d'Albi, son état ne permet pas une activité normale : installation électrique très défectueuse (fils dénudés, câbles sans protection), équipements visiblement non entretenus, vétustes et dangereux, situation sanitaire déplorable, équipe dépassée. L'absence de véritable séparation entre le refuge et la fourrière a conduit à constater, à l'été 2000, un taux de mortalité élevé parmi les animaux.

2 – Les adoptions d'animaux

Chaque refuge doit tenir à jour un registre d'entrée et de sortie des animaux, fourni par les services vétérinaires, qu'il doit conserver pendant trois ans⁵³. Ces registres permettent de suivre les flux et les stocks d'animaux. Dans la pratique, les enregistrements sont faits en continu, aucun inventaire n'arrête une situation à une date donnée.

Le siège fournit aux délégations des cahiers à souches pour les adoptions. Le montant de la somme versée par l'adoptant est porté sur des feuillets numérotés, intitulés " contrat de donation avec charges d'un animal ". La distinction n'est pas faite entre les sommes correspondant

52) « Certains murs, notamment ceux des " chalets " sont en bois [...] aggloméré ou en parpaings bruts, donc non étanches ni facilement lavables ou désinfectables [...]. Les eaux de lavage des pièces de la villa se déversent directement dans les parties déclives de l'extérieur du terrain [...]. Ces non conformités favorisent le développement des parasites, de la vermine et surtout d'épidémies graves sur les chats [...] ».

53) Décret n° 91-823 du 28 août 1991 et arrêté du 30 juin 1992.

aux adoptions, les cotisations à la SPA et les dons. Est simplement prévue une “ participation aux frais ”.

Les procédures diffèrent dans les délégations visitées : la délégation de Compiègne ne demande pas aux adoptants, qui versent 76,22 € pour un chien et 45,73 € pour un chat, d’adhérer à la SPA ; celle d’Amiens leur remet un bulletin d’adhésion et un formulaire d’adoption ; à Liévin, les adoptions « contre bons soins » sont gratuites.

Le contrat énonce des engagements de l’adoptant : bien traiter l’animal, le munir d’un collier portant la médaille numérotée de la SPA, communiquer ses différents changements d’adresse à la SPA, ne pas faire reproduire l’animal, le soumettre aux rappels de vaccinations obligatoires, accepter la visite d’un enquêteur de la SPA qui s’assurera du bon état de santé de l’animal. “ En cas d’inexécution de cette obligation, la SPA saisira le juge des référés pour obtenir la restitution de l’animal. ”

Des “ délégués enquêteurs ” sont chargés du suivi des animaux adoptés. En Île-de-France, ils reçoivent chaque mois, pour suivi, la copie des contrats d’adoption intéressant leur secteur⁵⁴. La SPA exposait, en septembre 2000 : « en région parisienne, seulement 31 % des animaux adoptés sont contrôlés »⁵⁵.

3 – Les collaborateurs bénévoles

Sans être en mesure d’indiquer un chiffre exact, l’association estimait que 2 800 à 3 000 personnes bénévoles participaient dans ses actions, fin 1999.

a) Les délégués enquêteurs

La SPA compte 1 180 délégués enquêteurs bénévoles, dont 300 en Île-de-France.

Le siège a mis au point, en mars 2000, un cahier de procédures pour le recrutement de ces bénévoles : ils fournissent notamment un extrait de casier judiciaire et une attestation d’adhésion à la SPA, et signent la “ charte du délégué ”. Si la commission de la protection agréée leur candidature, ils reçoivent une carte, valable un an, qu’ils doivent présenter lors de chaque intervention. Elle est renouvelable, avec l’accord

54) L’enquêteur doit informer le refuge en cas de décès de l’animal, de changement d’adresse des adoptants, de cession de l’animal à un tiers ou de refus de visite.

55) Rapport moral à l’assemblée générale (29 septembre 2000).

du responsable du service des délégués ou du président de la délégation, pour les délégués à jour de leur cotisation.

Les délégués peuvent aussi être chargés des enquêtes sur les mauvais traitements envers les animaux en province et dans les départements de la grande couronne⁵⁶. Le délégué adresse un rapport au service des délégués, qui transmet, s'il y a lieu, au service juridique de la SPA. Si le délégué estime qu'il est urgent de retirer l'animal à son maître, il essaie de faire signer à celui-ci une déclaration d'abandon de l'animal ; en cas de refus, il dépose une plainte au commissariat de police ou à la gendarmerie. La SPA faisait état, en septembre 2000, d'un millier d'interventions en un an ayant conduit à retirer 200 animaux environ en Île-de-France.

b) La distribution de nourriture

Dans certaines délégations, des bénévoles distribuent à des chats, en dehors des installations de la SPA et sans contrôle, d'importantes quantités de nourriture payée par l'association.

Tel est le cas, à la délégation de Cannes, pour 56 bénévoles du refuge Lady Yule (Mougins) : 14 d'entre eux n'ont pas voulu indiquer à la SPA le nombre de chats qu'ils nourrissaient ; les 42 autres ont mentionné 826 chats. La secrétaire du refuge commande oralement 12 000 boîtes de nourriture tous les mois : les boîtes sont livrées par palettes, sans contrôle et sans bons de livraison, parfois en dehors des heures d'ouverture du refuge⁵⁷. À Cannes, un salarié " capteur " - chargé de la capture des animaux errants - utilisait, directement ou par personnes interposées, 3 480 boîtes par mois, ce qui revenait à nourrir 150 à 180 chats par jour. Une autre salariée, chargée de contrôler le nombre des chats nourris, et un deuxième " capteur ", mis à disposition de la SPA par la ville de Cannes⁵⁸, alimentaient un réseau de onze " nourriciers ".

En février 2000, le siège de la SPA, dénonçant « le manque de contrôle des dépenses de nourriture pour les *îlots chats* » - 60 980 € par an « sans contrôle des sorties de nourriture, sans vérification du nombre d'animaux bénéficiaires », - demandait donc aux " nourrisseurs îlots chats " de préciser le nombre de chats pour lesquels ils demandaient l'attribution de nourriture à titre gratuit et de produire un justificatif des ressources des propriétaires. Le nombre de " plateaux " de boîtes

56) À Paris et dans la petite couronne, elles sont effectuées par trois salariés du siège.

57) Jusqu'à l'automne 1999, le magasin n'était pas fermé à clé.

58) Sans qu'il y eût de convention entre la ville de Cannes et la SPA.

d'aliments pour chats donnés par la délégation de Cannes est revenu de 447 par mois en 1999 à 275 en 2000.

Les comptes du siège comprennent une ligne "secours individuels nourriture animaux", dotée de 14 374 €, sur laquelle, selon le commissaire aux comptes, « les anciens administrateurs se faisaient aider en palettes de nourriture ». Elle a été réduite à 1 431 € en 1999.

La SPA a exposé à la Cour qu'elle « a toujours aidé les particuliers en difficulté à nourrir leurs animaux. Toutefois, ce poste a été considérablement réduit grâce au produit des intérêts du legs [E.], spécifiquement affecté à ce type d'aides et grâce à un plus grand contrôle. »

c) Le dédommagement des bénévoles

Les collaborateurs bénévoles peuvent être remboursés des frais engagés dans le cadre de leur activité.

La situation est variable selon les délégations : aucun remboursement de frais pour les délégués enquêteurs (Amiens) ; remboursement de frais kilométriques avec ou sans justificatifs et des notes de restaurant (Le Mans) ; indemnité forfaitaire mensuelle (107 € à Liévin, 61 € dans l'Aube) ; remboursement des dépenses de carburant (Saint-Girons⁵⁹).

Le caractère forfaitaire de tels remboursements, sans référence aux dépenses réellement engagées, pourrait remettre en cause la qualification bénévole de l'activité de l'association.

À Cannes, il a été relevé un cas de confusion entre les fonctions de bénévole et de vétérinaire : un membre du bureau de la délégation – fonction bénévole - est "chargé de mission vétérinaire" au dispensaire de la SPA et perçoit une indemnité de 686 € par mois.

4 – Les relations avec un fournisseur de produits alimentaires

Une société a été jusqu'à 1995 le fournisseur attitré de produits alimentaires pour animaux pour le siège de la SPA et les refuges rattachés. Elle menait des campagnes de publicité, consistant à offrir à la SPA l'équivalent d'un repas pour un animal en contrepartie de l'achat d'une certaine quantité de produits de ses marques.

59) 2 104 € en 1999 pour la déléguée-présidente.

Les relations entre cette société et la SPA revêtent désormais trois formes : fourniture d'aliments, publicité dans la revue *Animaux Magazine*, campagne de promotion.

Selon un contrat d'un an, signé en juillet 1999, l'entreprise procède à l'insertion de publicité à hauteur de 29 211 € F HT dans *Animaux Magazine*, abonne 42 de ses collaborateurs à la revue (1 268 €) et crée un lien entre son serveur Minitel et celui de la SPA. Elle livre aux refuges d'Île-de-France 35 tonnes de produits gratuits et 10 000 échantillons destinés aux adoptants, et s'engage sur un tarif pour fournir ses produits aux refuges de la SPA.

La SPA s'engage de son côté à nourrir les chiens des refuges d'Île-de-France avec des aliments de cette entreprise, pour un minimum de 250 tonnes, et à en donner un échantillon à chaque adoptant.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé que celle-ci « a recruté un responsable des achats chargé de promouvoir le respect des bonnes pratiques en ce domaine. [...] Après une première étude de marché, sept entreprises ont été mises en concurrence [...]. Le conseil d'administration a choisi le 19 juillet 2001 la société [ci-dessus] pour la période du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002. »

Le président-directeur général de la société a indiqué que celle-ci « entretient des relations de partenariat avec la SPA depuis plus de 25 ans, [...] notamment par la remise de produits gratuits [...], mais également par la mise en avant de nos produits dans des revues éditées par la SPA ou lors de manifestations organisées par la SPA ».

« Ce n'est que de manière beaucoup plus récente [...] que [l'entreprise] entretient des relations commerciales avec la SPA. C'est en effet dans les années 90 que la SPA a commencé à acheter des aliments industriels pour les animaux de ses refuges [...]. C'est dans ce cadre que [l'entreprise] a répondu aux appels d'offres de la SPA réalisés au cours de ces dernières années et a été référencée de manière régulière comme fournisseur, après négociation de ses prix à partir de 1997. [...] Les relations de partenariat [...] ne sont pas tributaires des ventes réalisées par notre société [...]. »

Il a communiqué le chiffre des ventes de l'entreprise à la SPA :

En euros

1997	1998	1999
198 636	234 450	273 066

ainsi que le coût des campagnes « dons alimentaires » de 1993 à 1996⁶⁰ et le montant des opérations publicitaires menées avec la SPA de 1997 à 1999⁶¹ :

En euros

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
93 683	95 692	98 205	94 863	22 856	22 856	30 979

B – Les vétérinaires de la SPA

Les vétérinaires de la SPA sont soumis aux dispositions du code de la santé publique relatives aux médicaments vétérinaires (articles L. 5 141-1 *sqq.*) et du code de déontologie vétérinaire (décret du 19 février 1992).

1 – Les comptes propres des vétérinaires

Le code de la santé publique n'autorise à détenir et délivrer des médicaments vétérinaires que les pharmaciens d'officine, les vétérinaires et, sous certaines conditions, les groupements de producteurs. Les associations de protection animale n'entrent pas dans ces catégories.

L'interprétation donnée par le conseil de l'Ordre est que le vétérinaire est seul responsable de la pharmacie vétérinaire, notamment des commandes et règlements. Le président d'une organisation nationale représentative des vétérinaires praticiens français confirmait à la présidente nationale en décembre 1993 que les vétérinaires des dispensaires étaient « autorisés à acquérir directement, à titre personnel, les médicaments qu'ils dispensent aux animaux auxquels ils donnent personnellement leurs soins ».

La SPA a donc demandé à ses vétérinaires salariés de signer les bons de commande et de livraison des médicaments et de les payer sur un compte à leur nom. « Il faut [...], si ce n'est déjà fait, ouvrir un compte bancaire ou postal au nom du vétérinaire responsable des achats de médicaments du dispensaire. Ce compte sera approvisionné par la filiale et les relevés joints à l'envoi de votre comptabilité au siège.⁶²»

60) Coût des produits et coûts logistiques.

61) Insertions publicitaires dans *Animaux Magazine* et abonnements à la revue.

62) Note du 22 mars 1994 aux douze délégations gérant un dispensaire.

Le conseil régional de l'Ordre du Languedoc-Roussillon rappelait ainsi en décembre 1999 à un vétérinaire de la SPA que la facturation devait se faire à son nom. « Votre employeur ne peut que vous rembourser les commandes que vous faites pour votre exercice. »

Ce système ne facilite pas les contrôles de l'association sur la gestion des stocks et la dépense globale de médicament.

La SPA ne peut non plus vérifier que l'intégralité des ristournes que les laboratoires et centrales d'achat de produits vétérinaires consentent à leurs clients en fin d'année, en fonction du chiffre d'affaires réalisé, lui est bien rétrocédée par les vétérinaires ⁶³.

Le montant des ristournes sur les produits vétérinaires s'élève, de fait, à 11 744 € en 1999 à la délégation de Toulouse ⁶⁴, alors qu'aucune ristourne n'apparaît à Lyon, non plus qu'à Marseille, où le compte pharmacie et produits vétérinaires enregistre pourtant une dépense de 31 640 €.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé à la Cour : « Pour les sites rattachés, le siège social paye directement au fournisseur les factures établies au nom du vétérinaire en fonction des tarifs négociés et reçoit les escomptes. Il est convenu d'étendre cette procédure à l'ensemble des établissements. Ce système permettra à terme de suivre les achats vétérinaires par vétérinaire et fournisseur par fournisseur, et donc de vérifier si les remises bénéficient bien à la SPA. »

Le ministère de l'agriculture a rappelé qu'en application du code de la santé publique, « le vétérinaire a l'entière et unique responsabilité de la commande, de l'achat, de la distribution et de la délivrance de ces médicaments. [...] C'est donc à l'association de s'assurer de la transparence de la gestion des médicaments par les vétérinaires pour son compte, par un moyen efficace et légal. Pour ce qui concerne les parts sociales qui seraient accordées par les établissements fournisseurs, en revanche, il s'agit d'un volet dont la vérification peut s'avérer difficile. »

63) Une entreprise a ainsi accordé à un vétérinaire du refuge de Gennevilliers une ristourne de 1 952 € au titre de la période juillet 1994-juin 1995, pour 25 % en actions (article 14 de la loi du 11 juillet 1972 relative aux sociétés coopératives de détaillants) et pour 75 % par chèque bancaire. Après le départ du vétérinaire, les remises versées par la centrale d'achats au refuge sont passées de 3 015 € (1996) à 11 893 € (1999).

64) Ristourne acquise sur les commandes 1995-1998.

2 – La gratuité dans les dispensaires

Les dispensaires sont des établissements gérés par les associations de protection des animaux reconnues d'utilité publique ou des fondations ayant le même objet « dans lesquels les actes vétérinaires sont dispensés gratuitement aux animaux des personnes dépourvues de ressources suffisantes »⁶⁵. Or l'article 28 du code de déontologie interdit aux vétérinaires de « donner des consultations, gratuites ou payantes, dont peut tirer un bénéfice moral ou matériel une personne physique ou morale non habilitée légalement à exercer la profession vétérinaire ». « Seules font exception les associations dont l'objet est la protection des animaux. Dans ce dernier cas, les vétérinaires concernés doivent obtenir la garantie de la gratuité de leurs actes pour le public. [...] »

a) *Les conditions de concurrence*

La SPA a formé, en février 1994, un recours en annulation de ce décret au motif notamment qu'en demandant au vétérinaire salarié de vérifier que l'association n'acceptait aucune rémunération pour les actes de soins dispensés, l'article 28 emporterait une « restriction à la liberté de l'association employeur ». En septembre 2002, le recours était toujours pendant devant le Conseil d'État.

Une réunion présidée en mai 1995 par la présidente nationale pour « homogénéiser » le fonctionnement des dispensaires de la SPA a décidé qu'un « prix de revient » des actes (consultation, vaccination, chirurgie) est communiqué au propriétaire de l'animal : il « doit toujours être inférieur à celui de l'école vétérinaire la plus proche »⁶⁶.

À plusieurs reprises, les vétérinaires de la SPA ont été critiqués par le conseil de l'Ordre ou le syndicat national des vétérinaires, au motif qu'ils exerceraient leur activité dans des conditions de concurrence déloyale vis-à-vis des vétérinaires libéraux en ne respectant pas le principe de la gratuité des actes pour le public : « Ces dispensaires sont en fait des cabinets vétérinaires supplémentaires qui font une concurrence déloyale aux vétérinaires praticiens libéraux. Ils ne supportent pas les nombreuses charges (taxes et impôts divers, TVA, etc.) qui accablent ces derniers. Quant à la gratuité, c'est un leurre [...]. Les dispensaires font [...] payer les prestations qui y sont délivrées. Un “ don ” de plusieurs

65) Article L. 214-6 du code rural (loi du 6 janvier 1999).

66) Le tarif d'une castration pour un chien était ainsi compris en 1996 entre 21,34 € et 68,60 € dans les dispensaires de la SPA, contre 72,11 € à l'École nationale vétérinaire de Lyon, 68,60 € à celle de Toulouse et 41,16 € à 68,60 € à celle de Nantes.

centaines de francs après une prestation, d'ailleurs tarifée, est considéré par le fisc comme étant des honoraires ou un salaire déguisés. ⁶⁷ »

Le vétérinaire salarié du dispensaire de Poulainville (Somme) fut ainsi convoqué en mai 1995 devant la chambre de discipline du conseil régional de l'Ordre. Le rapport d'instruction expose que « si le montant du don est présenté comme un prix de revient de l'intervention avec toute liberté laissée au client quant au montant versé, le client X. a attesté : *le vétérinaire m'a demandé [15,24 €] ; n'ayant que [12,96 €] sur moi, elle m'a dit lui devoir encore la somme de [2,29 €]* ». La procédure disciplinaire a été annulée pour vice de procédure. Le vétérinaire facture désormais le coût brut du vaccin, du médicament ou du soin.

Le conseil régional de l'Ordre de Languedoc-Roussillon a engagé en mai 2000 une enquête disciplinaire à l'encontre d'un vétérinaire salarié de la SPA, à la suite notamment de l'apposition de panneaux à l'entrée du dispensaire de Perpignan invitant à la fois à adhérer à la SPA et à bénéficier de campagnes de tatouage et de stérilisation.

b) Perspectives

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé à la Cour que « la SPA a, depuis de nombreuses années, fait un choix éthique afin de multiplier la création et la survie des dispensaires au profit des propriétaires démunis d'animaux malades ou nécessitant une intervention telle qu'une stérilisation ». « La participation aux frais de fonctionnement (prix de revient) des dispensaires n'est pas obligatoire. Elle est sollicitée mais pas exigée. »

Le président cite une instruction fiscale du 28 août 1987⁶⁸. « Les associations reconnues d'utilité publique peuvent ouvrir des centres de soins vétérinaires dont la gestion technique est confiée à des vétérinaires diplômés, rémunérés par l'association. Cette activité entre dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, elle est susceptible d'être exonérée de cette taxe, en application de l'article 261-7-1b du CGI si :

- Les services ne sont offerts qu'à des personnes dont les revenus ne leur permettraient pas, à défaut, de faire soigner leurs animaux de compagnie. Il est possible de présumer que cette première condition est satisfaisante si elle est rappelée sur un

67) Circulaire du syndicat des vétérinaires du Nord (20 août 1986).

68) Instruction n° 87-30061J de la direction générale des impôts.

panneau affiché de manière permanente et apparente à l'entrée du centre ;

- La contribution financière éventuelle, quelle que soit l'appellation qui lui est donnée (don, participation aux frais), est inférieure au tarif pratiqué par les vétérinaires ; [...]
- La gestion de l'association est désintéressée [...]
- L'association ne recourt pas, en dehors du bulletin adressé à ses adhérents, à la publicité ou à d'autres procédés commerciaux. [...]

La SPA précise qu'elle « teste à son dispensaire du Cannet, par le biais d'une convention tripartite (communes – SPA – association de vétérinaires) un nouveau mode de gestion qui pourrait peut-être aider à résoudre les problèmes posés : [...] les vétérinaires assurent des soins gratuits aux personnes démunies de ressources suffisantes ; [...] la SPA paye les vacations des vétérinaires et les médicaments, et se les fait rembourser ensuite par les collectivités. Malheureusement, les animaux des habitants des communes non-partenaires n'ont pas accès au dispensaire. »

Le ministère de l'agriculture a exposé que les dispensaires « sont indispensables aux soins des animaux des personnes dépourvues de ressources », mais que « le problème de la gratuité des actes fait encore l'objet de situations conflictuelles [...], particulièrement dans la région Sud-Est de la France ». Il mentionne « des raisons plutôt de relations interpersonnelles que structurelles ».

C – L'action civile collective

La SPA fait appel aux services d'un avocat-conseil⁶⁹, dont l'activité pour elle consiste à 80 % en constitution de partie civile pour mauvais traitements envers les animaux⁷⁰. 208 dossiers étaient ouverts à ce titre fin 1999. L'association mentionnait, en septembre 2000, sa présence à 400 audiences en un an et l'obtention de près de 0,23 M€ de dommages et intérêts.

La SPA a exposé qu'elle « se constitue partie civile sur l'ensemble du territoire national [...] dans tous les dossiers correctionnels ou de simple police qui sont caractérisés. Les dossiers sont [...] transmis par les particuliers, les enquêteurs salariés de la SPA ou les services de police ou

69) Honoraires de 10 671 € par mois.

70) Article 2-13 du code de procédure pénale (et article 521-1 du code pénal).

de gendarmerie. À l'occasion de ces procès, la SPA se voit confier la garde des animaux maltraités [...] et se voit allouer des dommages-intérêts et des remboursements de frais de procédure, ce qui couvre en partie les frais engagés.

« La SPA peut s'enorgueillir d'avoir largement contribué à créer une jurisprudence concernant la répression des actes de cruauté, sévices graves et mauvais traitements commis sur les animaux, ce qui a conduit le législateur à renforcer considérablement les peines dans le code pénal (cf. ancien article 453 dudit code devenu 521-1). »

II – Les activités de fourrière de la SPA

« Chaque commune doit disposer soit d'une fourrière communale apte à l'accueil et à la garde des chiens et chats trouvés errants ou en état de divagation jusqu'au terme des délais fixés aux articles L. 211-25 et L. 211-26, soit du service d'une fourrière établie sur le territoire d'une autre commune avec l'accord de celle-ci. » (Art. L. 211-24 du code rural) « Les maires prescrivent que les chiens et les chats errants et tous ceux qui seraient saisis sur le territoire de la commune sont conduits à la fourrière [...]. » (Art. L. 211-22)

La loi du 22 juin 1989 modifiée, appliquée à partir du 1^{er} janvier 1992, a fixé les délais, à l'issue desquels les animaux peuvent être gardés « dans la limite de la capacité maximale d'accueil de la fourrière », ou cédés à titre gratuit « à des fondations ou des associations de protection des animaux disposant d'un refuge qui, seules, sont habilitées à proposer les animaux à l'adoption d'un nouveau propriétaire », ou faire l'objet d'une euthanasie « si le vétérinaire en constate la nécessité » (Art. L. 211-25). Des dispositions spécifiques sont prévues pour les départements officiellement déclarés infectés par la rage et pour les animaux dangereux (Art. L. 211-11 *sqq.*)⁷¹.

La SPA gère des fourrières depuis 1960. En rendant obligatoires les fourrières au niveau communal ou intercommunal, la loi de janvier 1999 lui ouvre un vaste champ d'action. En 2000, 35 des 48 refuges de la SPA avaient en même temps une activité de fourrière.

La loi du 6 janvier 1999 impose de séparer désormais le site de la fourrière de celui du refuge, mais la SPA ne respecte pas partout cette obligation : dans plusieurs sites, la fourrière est insérée à l'intérieur du

71) Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux.

refuge, comme à Vallerargues (Gard) et La Roche-sur-Yon. Même lorsque les installations ont été matériellement séparées, les activités ne le sont pas toujours, comme à Compiègne ou au Mans, ce qui ne permet pas l'imputation spécifique des coûts et des produits.

A – Les conventions de fourrière

1 – Avec la ville de Paris

La SPA avait signé, le 12 mai 1961, une convention avec la ville de Paris, représentée par le préfet de police, pour « assurer la réception, la garde et la restitution des chiens et chats trouvés ou abandonnés dans le ressort de la préfecture de police »⁷². La préfecture de police s'engageait à assurer chaque jour l'enlèvement des chiens et chats abandonnés et à les transférer au refuge de la SPA à Gennevilliers.

a) La convention de 1961

Cette convention, établie pour une durée de trois ans et qui ne comportait pas de clause financière, a été renouvelée par tacite reconduction jusqu'à 1999, la SPA continuant à recevoir une subvention de la préfecture de police⁷³.

La SPA a informé alors la préfecture de police qu'elle avait créé la société Animaux, conseils et assistance (ACA) qui reprenait à son compte l'activité de fourrière. Elle joignait un projet de convention précisant que ACA assurait « l'exploitation de la fourrière sur le site de Gennevilliers »

Le préfet de police a confirmé à la Cour que la convention de 1961 est devenue caduque le 1^{er} janvier 2000. Il a rappelé que le « budget spécial de la préfecture de police [...] a le caractère d'un budget de collectivité locale », et que la ligne budgétaire concernée est « alimentée à 100 % par la ville de Paris ».

72) L'exposé des motifs exprimait « le souci de mettre fin à la situation paradoxale qui résultait de la considérable diminution d'activité du chenil de la fourrière [...], alors que dans le même temps la SPA développait son organisation et recevait environ cinq fois plus d'animaux que la préfecture de police ».

73) 50 308 € en 1982, 86 134 € en 1992, 94 518 € en 1999.

b) Exercices 2000 et suivants

Le président de la SPA élu en octobre 2000 avait souligné que l'association n'avait reçu aucun versement pour les exercices 2000, 2001 et 2002.

Le préfet de police a indiqué que la SPA proposait « la mise en place d'un système de capitation [...] qui aurait porté la contribution à ce titre de la ville de Paris au budget spécial de la préfecture de police à 0,35 M€. La ville [...] a refusé cette solution et la SPA s'est alors orientée vers un calcul de prix de revient 'justifié' par animal en provenance de Paris. L'évaluation du coût était dans ce cadre estimée à 0,18 M€. L'inscription de la réévaluation au titre de la 1^{ère} décision modificative du budget spécial de 2000 a été refusée par la ville de Paris. [...] Dans le budget spécial de 2001, la ville [...] a accepté qu'une somme de 216 477,60 € soit inscrite. Elle devait servir (entre autres) à régler la dette que la préfecture de police était censée avoir envers la société ACA [...]. Au titre du budget spécial de 2002, une somme de 201 232,70 € a été provisionnée.

« La SPA souhaitait que la société ACA [...] reste pour l'avenir l'unique interlocuteur de la préfecture de police dans le domaine de l'accueil des animaux dangereux et/ou errants découverts à Paris. Il a été indiqué aux responsables de la SPA que, s'agissant des prestations futures, elles ne pouvaient, en raison des montants financiers en jeu, que faire l'objet d'une mise en concurrence et d'un marché sur appel d'offres ouvert. [...] »

La Cour, qui n'a pas reçu de réponse du maire de Paris, constate les difficultés rencontrées pour résoudre le problème de la fourrière et recommande que la solution conventionnelle soit étudiée.⁷⁴

2 – Avec les autres collectivités territoriales

La lutte contre la divagation des animaux est de la compétence des communes, mais ce sont les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne, de la Seine-St-Denis, et du Val-d'Oise qui ont passé avec la SPA des conventions de fourrière (voir ci-après III).

Dans l'Oise, la fixation des redevances est différente suivant les communes du département : certaines paient une somme forfaitaire ; pour

74) La ville de Paris a fait savoir à la SPA en septembre 2002 que des montants de 0,09 M€ et 0,22 M€ étaient à sa disposition pour son activité fourrière au titre des exercices 2000 et 2001.

d'autres, le tarif est fonction du nombre d'habitants. Le montant de la redevance pour Compiègne, qui s'élevait à 2 744 € en 1994 et 1995, a été ramené par la commune à 2 439 € depuis 1996. Depuis 1998, confrontée au problème de la sectorisation des activités commerciales, la délégation ne relance plus les communes.

Dans la Sarthe, 227 communes du département avaient conclu, en 1999, des conventions de fourrière avec la SPA. Celle-ci a reçu à ce titre 65 599 €, qui ont formé 34 % des recettes de la délégation.

La délégation d'Albi a passé des conventions, entre 1989 et 1991, avec 122 communes. Les montants versés étaient compris en 1999 entre 45,73 € et 914,69 € par an, sauf pour quelques villes importantes⁷⁵. Depuis 1994, la préfecture a souligné à de nombreuses reprises la non conformité du site⁷⁶, mais seules des décisions limitant la capacité d'accueil ont été prises.

Le ministère de l'agriculture a précisé à la Cour que « l'obligation qui incombe aux maires [...] de veiller à la non divagation des animaux [...] existait déjà dans la loi du 22 juillet 1989 [...]. La loi du 6 janvier 1999 a précisé les dispositions relatives aux animaux errants, en distinguant clairement le rôle des fourrières et celui des refuges, et en imposant la mise à disposition d'une fourrière pour chaque commune [...]. Les obligations des maires ont donc été confortées et précisées, mais non accrues [...].

« Les communes contribuent [...] au fonctionnement des fourrières par le biais d'un financement soit global, soit évalué par habitant et par an. Aucune disposition particulière n'est prévue dans la loi pour fixer le montant de cette contribution financière, qui est laissée à l'appréciation des communes. [...] Dans le cas où l'animal [...] est récupéré par son propriétaire, ce dernier paie les frais de garde [...]. Dans le cas contraire, à l'issue des délais légaux [...], soit l'animal est cédé gratuitement au refuge, soit il fait l'objet d'une euthanasie [...]. La fourrière assume les frais de garde et d'euthanasie. »

3 – Aspects fiscaux

Les activités lucratives de la SPA - de fourrière et, dans une moindre mesure, de dispensaire - doivent désormais se conformer aux instructions fiscales des 15 septembre 1998 et 16 février 1999.

75) Carmaux (5 412 €), Gaillac (5 031 €), Graulhet (6 453 €), Lavaur (3 998 €), Saint Juery (3 181 €).

76) Voir supra I A 1.

La création en 1999 de la filiale ACA (Animaux, conseil et assistance) répond à ce souci. Toutefois, les activités fiscalisées doivent être totalement séparées des activités non fiscalisées. En l'absence de comptabilité analytique, et faute d'avoir effectué la séparation matérielle de ses installations, la SPA n'est pas toujours en mesure de se conformer à la réglementation.

Le directeur de la législation fiscale a écrit à l'avocat conseil de la SPA, en mars 2002, que l'activité de fourrière est une activité prise en charge par le secteur lucratif, mais que « les conditions d'exercice par la SPA diffèrent de celles du secteur privé ».

« Outre le service légal de fourrière, la SPA offre aux municipalités un service gratuit de fourrière à vocation 'sociale' [...]. En outre, elle propose une prestation indissociable de gestion de fourrière et de refuge dont le but est la prolongation de la durée de vie des animaux et la mise en œuvre d'un service de recherche des propriétaires plus important que celui des fourrières privées. L'activité de fourrière telle qu'exercée par la SPA répond donc à un besoin non pris en compte par le secteur concurrentiel. Exercée dans ces conditions, elle n'est pas lucrative et n'est pas soumise aux impôts commerciaux.

« Toutefois, lorsque l'activité de fourrière à proprement parler est exercée par une société [commerciale] [...], cette société est soumise de plein droit à l'impôt sur les sociétés. Dans ce cas, les autres activités liées à l'activité de fourrière (refuges et dispensaires) et conservées par l'association ne conservent leur caractère non lucratif qu'à la condition que les moyens d'exploitation des activités lucratives et non lucratives soient bien distincts des moyens de la société commerciale. »

Le président élu en octobre 2000 a annoncé que « l'ensemble de la question des fourrières de la SPA [...] sera réexaminé par le conseil d'administration dans ce sens nouveau [...] ».

4 – La charte de protection animale

La « charte de protection animale - objectif euthanasie zéro » a été conçue par la SPA, selon son président, « pour garantir entre les fourrières et les refuges SPA ou non un minimum de bonnes pratiques relatives à la protection animale et la réglementation afférente ». Elle a été intégrée pour la première fois dans un contrat en 1999, « dans l'objectif visant à tout faire pour éviter les euthanasies et pour le moins à en diminuer le nombre ». Le gestionnaire de la fourrière s'engage à transmettre à l'association de protection animale signataire, à l'issue du temps de fourrière, une liste des animaux susceptibles de lui être confiés ;

l'association s'engage, pour sa part, « à tout mettre en œuvre pour récupérer les animaux de la fourrière » et « à développer une traçabilité totale ». En cas d'impossibilité d'accueil dans une association, la SPA envisagera le transfert des animaux dans des refuges d'autres départements.

Le président de l'association élu en octobre 2000 constate que « depuis 2001, la France s'est déclarée indemne de rage, ce qui a pour effet très important pour la SPA de ne plus pratiquer l'euthanasie systématique des animaux non tatoués et non vaccinés contre la rage ».

Actuellement, la SPA pratique des euthanasies pour des raisons médicales, des raisons légales (chiens de 1^{ère} catégorie) et lorsque l'animal est jugé non adoptable (agressivité, maladie incurable, bête trop âgée). Ainsi à Gennevilliers, cinq à six euthanasies en moyenne sont pratiquées chaque jour : en octobre 2000, 21 bêtes sont mortes des blessures ou des maladies dont elles étaient atteintes à leur entrée et 190 bêtes ont été euthanasiées : 111 chiens dangereux et 79 chiens non adoptables.

B – La filialisation de l'activité de fourrière

1 – La concurrence avec le secteur commercial

Dans son activité de fourrière, la SPA s'est trouvée en concurrence avec deux sociétés anonymes : la société I. créée en 1965, qui assure la capture et le transport des animaux dans un peu plus de 200 communes de France, et la société J. créée en 1989, devenue gestionnaire des services de capture, transport et fourrière de différentes grandes villes.

La société J. a porté plainte contre la SPA, délégation de Chateaubourg (Ille-et-Vilaine), au motif que la SPA, percevant une subvention des communes et n'étant pas assujettie à la TVA, pratiquait des prix inférieurs à ceux du marché et exerçait ainsi une concurrence déloyale. Le tribunal de grande instance a constaté, en mars 1992, qu'il n'était pas allégué que la SPA, fonctionnant avec des bénévoles, avait détourné « son statut privilégié à des fins commerciales ou lucratives », et il a débouté la société J.

En février 1997, le syndicat national des professionnels du chien a saisi le Conseil de la concurrence pour avis en faisant valoir que ses adhérents rencontrent comme concurrents pour la gestion des fourrières des collectivités « des associations loi 1901, type SPA », qui « ne sont pas assujetties à la TVA, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe

professionnelle » et « emploient, pour la plupart, des personnes bénéficiant de contrats emploi solidarité ».

Dans son avis (10 février 1998), le Conseil de la concurrence a considéré que la prise en charge de la fourrière est, pour les associations de protection animale, « un prolongement naturel de leur activité de refuge » et qu'il existe de nombreux marchés sur lesquels interviennent concurremment des sociétés commerciales et des associations sans que cette situation puisse « être considérée en elle-même comme de nature à fausser le jeu de la concurrence ».

En janvier 1998, la SPA passait avec la société I. un contrat d'un an, renouvelable par tacite reconduction, confiant à celle-ci la mission d'assurer le ramassage et le transport des animaux blessés, ainsi que des animaux en divagation sur le territoire de Paris, des trois départements de la petite couronne et, pour partie, des Yvelines et du Val-d'Oise, et de les diriger sur la fourrière de Gennevilliers (voir point III).

2 – Modalités de la filialisation

En mars 1999, le conseil d'administration décidait de « filialiser l'activité fourrière » en créant, dans un délai d'un an, une « structure juridique d'accueil de forme commerciale », limitée dans un premier temps à l'Île-de-France et à Nîmes. L'association prendrait une participation financière de 7 622 € dans le capital de la société à créer, qui serait une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), simultanément autorisée à racheter 60 % du capital de la société J. au prix de 0,64 M€ ⁷⁷.

Le siège social d'Animaux Conseils et Assistance (ACA) ⁷⁸ a été transféré dans les locaux de la SPA. Un salarié de la SPA a été nommé gérant de l'EURL, mais le conseil d'administration l'a ensuite destitué, estimant qu'il ne possédait pas assez de « qualités de gestion de terrain ». La chef comptable de la SPA a été nommée gérante à titre provisoire, elle a démissionné en avril 2002.

En avril 1999, la société J. fut cédée pour 1,07 M€ : 0,64 M€ pour 299 actions à ACA et 0,43 M€ pour 200 actions à la société I. Son résultat d'exploitation 1999 a été une perte de 75 819 € ⁷⁹ ; le bilan 1999 fait apparaître un montant de dettes de 0,85 M€. Ce rachat a entraîné une

77) Outre 22 867,35 € HT de frais, droits et honoraires.

78) Nom de l'EURL. L'acte de cession porte la mention SARL.

79) Portée pour 44 759 € au compte de résultat agrégé de la SPA.

baisse des ressources propres de la SPA de 0,24 M€, ses dettes ont augmenté de 0,63 M€ et elle a dû augmenter ses provisions de 0,10 M€.

La SPA a exposé à la Cour que le rachat de la société J. était « un moyen et non un but », qu'il aura « fallu deux ans pour la redresser » mais que la société « tend maintenant à l'équilibre financier ».

3 – L'activité d'Animaux conseils et assistance

L'EURL Animaux conseils et assistance a signé des conventions de fourrière avec les communes de Seine-et-Marne (0,20 M€) en 1999, et avec celles des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis (0,64 M€) en 2000.

Le 6 mars 2000, ACA a sous-traité à la société I. « les prestations nécessaires pour assurer dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis l'exploitation de la fourrière », prenant la suite du contrat passé avec la SPA. La convention, conclue pour six mois, est tacitement renouvelable, au prix forfaitaire semestriel de 356 676 € TTC.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a précisé que « la SPA va remettre en cause le principe de la filialisation et l'existence des sociétés commerciales afin de tenir compte de la nouvelle position de l'administration fiscale » (voir supra).

Le président de la société I. a exposé : « Je décide de me rapprocher de la SPA, partenaire de ma société dans certains domaines depuis 1997 [...]. Je propose à la SPA de neutraliser un concurrent [...] et j'accepte que la SPA soit actionnaire à hauteur de 60 %. [...] En dehors de quelques conventions de fourrière transférées [...] grâce à l'appui du comité de direction de l'époque, la SPA se comporte aujourd'hui comme un concurrent [...].

« S'agissant d'ACA [...], la rémunération se fait au plus juste en raison de la situation déficitaire d'ACA. [...] Cependant des accords sont à l'ordre du jour afin de rassembler sous une même entité juridique et commerciale les sociétés [J.], ACA et [I.]. »

La Cour constate que le système de gestion des fourrières n'est pas stabilisé. Elle relève une contradiction entre les propos du président de la SPA et ceux du président de la société I. La SPA a fait savoir à la Cour en septembre 2002 que son conseil d'administration avait décidé de « désengager l'association de toute participation dans des structures commerciales gérant des fourrières ».

C – L’application de la loi du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux

La loi du 6 janvier 1999 prévoit que les chiens répertoriés comme « susceptibles d’être dangereux » ou molossoïdes (chiens d’attaque, chiens de garde et de défense) doivent être déclarés en mairie, stérilisés (chiens de la 1^{ère} catégorie ⁸⁰), tenus en laisse et muselés, tatoués et vaccinés contre la rage (Art. 211-12 *sqq.* du code rural). Certaines personnes n’ont pas le droit de posséder de tels chiens.

Lorsque la SPA ⁸¹ est prévenue de la divagation d’un molossoïde et va le chercher, elle le garde pendant huit jours ouvrés. Passé ce délai, si le propriétaire ou le gardien « ne présente pas toutes les garanties quant à l’application des mesures prescrites », le gestionnaire du lieu de dépôt peut être autorisé, après avis d’un vétérinaire, à faire procéder à l’euthanasie de l’animal ou à en disposer.

Lorsque la police repère un chien de cette catégorie et constate une infraction, le chien est amené en fourrière. La réquisition fait alors courir un délai d’instruction, de un à quatre mois, pendant lequel la SPA est tenue de conserver le chien dans l’attente de la décision du procureur de la République.

Le nombre d’entrées de ces chiens au refuge de Gennevilliers a octuplé de 1995 à 1998. Bien que la fourrière ne possède que 202 boxes, 450 chiens y étaient détenus à l’été 2000. Sur 300 chiens recueillis en octobre 2000, près de 200 étaient des molossoïdes. Du fait des délais de garde des animaux dangereux, la fourrière n’est plus en mesure de respecter l’obligation de placer un seul animal par box, sauf pour les chiens dangereux qui doivent être isolés.

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé : « L’afflux de chiens dangereux avec des délais de rétention plus longs que les délais de fourrière normaux (plusieurs mois au lieu de 8 jours) a conduit souvent à un engorgement des fourrières et à un empiétement de plus en plus important de la partie fourrière sur la partie refuge. [...]

« Les animaux sont parfois gardés un an avant que la justice ne statue sur leur sort. C’est évidemment l’association qui supporte financièrement le coût de ces frais de garde, de nourriture et de soins. Par

80) Chiens qui, « sans être inscrits à un livre généalogique reconnu par le ministère de l’agriculture et de la pêche », sont « assimilables par leurs caractéristiques morphologiques » aux chiens de race Staffordshire terrier (communément appelés *pit-bulls*), de race Mastiff (*boer-bulls*) ou de race Tosa (arrêté du 27 avril 1999).

81) Ou une autre association de protection des animaux.

ailleurs, la garde de ces animaux a posé de nombreux problèmes de sécurité. [...] Uniquement sur le site de Gennevilliers, les conditions d'application de la loi du 6 janvier 1999 ont coûté plus de 106 714 € à la SPA. »

Le ministère de l'agriculture a exposé à la Cour que « le problème de l'utilisation des locaux de fourrière en lieux de dépôt destinés à recevoir les chiens susceptibles d'être dangereux, du fait soit de la confiscation par les maires, en application de l'article L. 211-11 du code rural, soit d'une procédure judiciaire, est véritablement posé actuellement dans la fourrière de Gennevilliers ».

III – Le refuge de Gennevilliers

Dénommé « refuge Grammont », en hommage à son fondateur, le Général de Grammont, qui fit voter la loi de 1850 sur la protection des animaux, le refuge de Gennevilliers, rattaché au siège, est le plus important d'Europe selon la SPA. Il a été construit, dans sa structure actuelle, en 1973, sur un terrain appartenant à l'association. Le site comporte aussi une fourrière, gérée jusqu'à mars 2000 par la SPA, désormais par un sous-traitant lié par convention à ACA (cf. supra II B).

En juin 1993, le conseil d'administration de la SPA avait confié une mission d'étude et de conseil en vue de la réorganisation du refuge à un agent mis à disposition par la SNCF. Le rapport a fait apparaître des anomalies : les achats d'aliments avaient triplé en deux ans ; les tarifs de nourriture augmentaient fortement ; les devis étaient 30 à 50 % plus chers que la norme, sans que la SPA bénéficiât de la ristourne accordée par la centrale d'achat des produits vétérinaires ; les achats de produits d'entretien et d'imprimerie étaient beaucoup trop élevés. Les pertes étaient évalués à 0,46 M€ sur deux ans. L'auteur de l'audit prit la direction du refuge en septembre 1994, pour en entamer la réorganisation, avant d'être appelé à des fonctions de direction au siège en 1999.

Depuis 1996, le refuge et la fourrière fonctionnent de manière séparée avec leurs propres boxes et un suivi distinct des entrées et sorties des animaux hébergés. Les deux entités disposent de leurs propres structures (magasin, matériels et stocks). Des travaux étaient prévus pour 2002 afin de rendre les deux établissements totalement indépendants et séparer leurs accès.

A – Le fonctionnement de l'établissement

La vocation du site de Gennevilliers est d'accueillir les chiens, le refuge de Villeteuse étant prévu pour les chats. En 1999, près de 13 000 animaux ont transité par le refuge de Gennevilliers (3 695 chiens, 1 000 chats) ou la fourrière (6 763 chiens, 1 400 chats).

1 – Le secteur refuge

Le secteur refuge propose à l'adoption les animaux qui font l'objet d'un abandon ou qui sont transférés de la fourrière au refuge. L'abandon d'un animal est officialisé par une déclaration d'abandon. Un animal qui n'a pas été réclamé par son propriétaire peut être transféré de la fourrière au refuge ; il devient alors propriété de la SPA. Tous les chiens sont vaccinés et tatoués avant d'être proposés à l'adoption ; un numéro de médaille leur est attribué. De même, les chats sont tatoués, vaccinés, testés FIV et FELV⁸² et stérilisés.

Une participation financière est demandée dans les cas d'abandon, comme pour les adoptions. Les tarifs pour l'adoption d'un animal étaient compris entre 76,22 € et 152,45 € en 2000. Ils incluent des soins gratuits et la possibilité de stériliser l'animal, dans les quinze jours qui suivent l'adoption. Il est demandé 68,60 € pour l'abandon d'un chien « mordeur ». Les recettes liées aux abandons et aux adoptions sont passées de 0,45 M€ en 1997 à 0,48 M€ en 1999.

Le refuge, qui compte actuellement 193 boxes, a connu des difficultés liées au dépassement de sa capacité d'accueil, que signalaient déjà en mai 1993 les inspections générales de l'administration et de l'agriculture. En avril 1996, « le refuge, au bord de l'asphyxie, est fermé suite à une surpopulation excessive : 640 chiens et 350 chats sont entassés dans une structure destinée à en héberger la moitié⁸³ ». À la suite de cette crise, un rapport a été réalisé, à la demande du ministre de l'agriculture. De cette époque datent les contacts qui ont abouti aux actuelles conventions de fourrière avec les collectivités locales d'Ile-de-France.

82) FIV : Feline Immunodeficiency Virus (test du virus de l'immuno-déficience féline) ; FELV : Feline Leukemia Virus (test de la leuco-séline).

83) Rapport moral du 28 juin 1996.

2 – Le secteur fourrière

La fourrière de Gennevilliers est ouverte 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Elle permet d'accueillir les animaux errants, d'héberger les animaux « mordeurs » et ceux qui sont réquisitionnés sur décision de justice. Les sociétés de capture, les services d'urgence, la force publique et même des particuliers amènent au refuge des animaux trouvés. Toutes les entrées d'animaux sont répertoriées sur un registre et toutes les bêtes sont identifiées par un tatouage, une médaille et une fiche signalétique.

Les délais légaux d'accueil sont de huit jours pour les animaux errants, de quinze jours pour les « mordeurs ». Les bêtes réquisitionnées sont gardées jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit rendu ; le délai moyen est de trois mois.

La « fourrière sociale » accueille les animaux dont le propriétaire, hospitalisé, incarcéré ou expulsé, ne peut, momentanément, assurer la garde. Depuis la scission des secteurs refuge et fourrière, ce service est assuré par le refuge. La participation aux frais de garde réclamée pour la « fourrière sociale » est de 3,05 € par jour pour une durée allant de 15 jours (incarcération ou expulsion) à un mois (hospitalisation).

Conformément à l'article 213 du code rural, « les animaux ne peuvent être restitués à leur propriétaire qu'après paiement des frais de fourrière ». En 1999, les tarifs étaient de 7,62 € pour le forfait journalier, de 12,20 € pour le tatouage, de 7,62 € pour la médaille d'identité, auxquels pouvaient s'ajouter les frais liés à l'intervention d'un vétérinaire. Les « repris propriétaires » sont passés de 15 848 € en 1997 à 55 284 € en 1999.

Une convention de mars 2000 détermine les obligations réciproques de l'EURL ACA et de son sous-traitant [la société I.]. Celui-ci est soumis à la réglementation sur les fourrières et chenils-pensions. Il doit s'attacher les services de spécialistes, notamment des vétérinaires titulaires du mandat sanitaire⁸⁴. ACA met à sa disposition des locaux (accueil du public, infirmerie, local pour entreposer le matériel), 202 boxes - dont 30 boxes d'attente - et un équipement adapté. La prestation fournie par l'exploitant est évaluée au montant forfaitaire de 356 676 € TTC par semestre. Prévues initialement pour six mois, la convention a été renouvelée par tacite reconduction. L'exploitant n'applique plus de tarif journalier : il réclame un forfait de 64,03 € à tout

84) Accordé par les services vétérinaires, ce mandat autorise le mandataire à prendre sous sa responsabilité des décisions (en cas d'épidémies, rage, chiens mordeurs), et d'accorder le droit de sortie, s'il estime que l'animal ne présente aucun risque.

propriétaire qui vient récupérer son chien, quel que soit le nombre de jours de détention.

ACA négocie les conventions de fourrière, pour la participation de la ville de Paris et des communes de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine qui bénéficient des prestations de la fourrière. Les premières conventions ont été conclues le 28 février 2000. La commune de Gennevilliers a refusé de signer la nouvelle convention de fourrière : elle soutient qu'elle n'a jamais autorisé la gestion de ce service sur son territoire et qu'elle devrait bénéficier de mesures spécifiques en tant que commune d'accueil.

En ce qui concerne les communes autres que Paris, le prix de la redevance est négocié entre les parties, dans le cadre départemental : il a été en 2000 de 0,15 € hors taxe par habitant pour le service de fourrière seul, et de 0,23 € pour la double prestation fourrière et ramassage. Le total atteint 0,15 M€ pour le Val-de-Marne, 0,24 M€ pour les Hauts-de-Seine et 0,26 M€ pour la Seine-Saint-Denis.

La SPA estime que les participations ainsi versées ne correspondent pas au coût réel du service rendu. Elle évalue le manque à gagner pour 1998 à 0,08 M€ pour Paris et situe le seuil d'équilibre à 0,38 € par habitant pour les autres collectivités.

B – La gestion du site

1 – Le personnel

Les effectifs sont en diminution : le site de Gennevilliers employait 53 personnes en 1999, contre 75 en 1997, dont 13 sous contrats à durée déterminée et une en contrat emploi-solidarité. Le plan social de 1998 a entraîné la suppression de six postes en CDI, notamment de celui de l'intendante, licenciée car elle « n'acceptait pas de se plier [aux nouveaux horaires] ». Dans le secteur fourrière, la société I. emploie une vingtaine de salariés. Le refuge, quant à lui, fonctionne avec une trentaine de salariés. Quatre à cinq bénévoles aident aux placements en fin de semaine ou lors des journées portes ouvertes.

Le climat social au sein du refuge a été souvent tendu, comme l'indiquait déjà le rapport de 1993 précité, en raison principalement de l'absence d'une véritable direction à la tête du refuge pendant plusieurs années. Le refuge a connu un absentéisme prononcé et un sous-effectif chronique. Le niveau de qualification du personnel du refuge, longtemps faible, s'est amélioré.

Les vétérinaires salariés (six en 1999, dont quatre à temps partiel) ont un rôle déterminant dans l'établissement, pour les soins et pour les commandes de médicaments. La fourrière fait appel pour les soins, les opérations de tatouage et les euthanasies à des vétérinaires libéraux.

Le nombre des accidents au travail - surtout les morsures de chiens - est élevé mais il diminue : 52 accidents en 1997, 39 en 1998, 31 en 1999.

Les conditions salariales sont les mêmes qu'au siège. Une convention d'aménagement des horaires et d'annualisation du temps de travail est appliquée depuis le 1^{er} mars 1999 : le personnel travaille 35 h 40 par semaine et bénéficie d'une sixième semaine de congés payés.

Un agent de la SNCF a été mis à disposition à compter d'avril 1994, par convention d'août 1994 pour trois jours par semaine. Un avenant de décembre 1994 l'a placé, à sa demande, à la disposition de la SPA à temps complet, contre remboursement mensuel du salaire. Il prévoyait le versement d'une rémunération complémentaire, sous la forme d'une prime mensuelle de 762,25 € sur treize mois, portée en 1996 à 914,69 €. À compter du 1^{er} janvier 1998, le salaire de ce responsable, devenu chef d'établissement, a été aligné sur celui d'un directeur ayant une ancienneté de trois ans. La SNCF a précisé que le complément de rémunération a figuré sur le bulletin de paie émis par elle et qu'elle l'a facturé à la SPA « au même titre que les autres éléments de rémunération ».

2 – La gestion budgétaire

De 1994 à 1998, un suivi budgétaire avait été mis en place au refuge. Il s'est relâché depuis 1999. C'est ainsi que les mesures qui permettaient de connaître la situation du stock à un moment donné et l'engagement journalier des crédits ne sont plus en vigueur.

La comptabilité est tenue par le siège. L'établissement dispose d'une certaine autonomie pour ses commandes dans le cadre d'une liste de fournisseurs choisis par le siège. Une caisse sert à régler de menues dépenses, encore que ce principe ne soit pas toujours respecté. Son fonds a été ramené de 1 524,49 €, à 304,90 € en 2000.

Les impayés sur les frais d'hébergement lors de la reprise des animaux par leurs propriétaires sont passés de 9 988 € en 1998 à 45 969 € en 1999. Moins de 10 % des créances ont été encaissées en 1999 et plus de 600 débiteurs sont portés comme douteux. Du fait de cette défaillance des services comptables, l'activité fourrière ampute les ressources de l'activité refuge.

De même, les dépenses réglées sur la caisse de Gennevilliers au titre des déplacements sur d'autres sites de l'équipe d'entretien basée à Gennevilliers n'ont pas été transférées dans la comptabilité des établissements bénéficiaires des travaux ⁸⁵. Il a été constaté aussi que les travaux effectués à Gennevilliers par cette équipe pour la création d'un bloc opératoire et du hall d'accueil (en 1995/1996) ou d'une chatterie (en 1998) n'ont pas été valorisés en tant qu'investissements.

La SPA a exposé que « les outils de gestion ont été remis en place » en 2001 et que « le budget a été élaboré par le service de contrôle de gestion créé au siège social », mais que le projet informatique, en revanche, n'a pas abouti.

3 – Les dépenses

Les dépenses de nourriture pour les animaux ont été ramenées à un niveau normal de consommation après que des contrôles ont mis à jour en 1994 un certain nombre d'irrégularités (voir supra). Alors qu'elles dépassaient 0,46 M€ en 1993, leur montant n'était plus que de 0,13 M€ en 1996 et de 0,11 M€ en 1999, pour une population animale qui n'était pas moins nombreuse.

La rationalisation des commandes de produits et de pharmacie vétérinaires et le contrôle des stocks ont permis, de même, de réduire le montant des commandes de 0,23 M€ en 1994 à 0,12 M€ en 1999. Les dépenses de fournitures d'entretien ont diminué de 57 130 € en 1996 à 10 372 € après un changement de fournisseur.

Les dépenses d'honoraires de vétérinaires sont passées, en revanche, de 24 864 € en 1996 à 36 788 € en 1999, pour les soins donnés par des cliniques ou des vétérinaires conventionnés avec la SPA, en cas d'urgence, la nuit, les jours fériés ou en fin de semaine.

Le ramassage des animaux errants et leur transport font l'objet depuis 1998 d'un contrat de sous-traitance annuel, reconduit tacitement, avec l'exploitant de la fourrière pour toutes les communes du ressort du refuge et certaines communes limitrophes des Yvelines et du Val-d'Oise. Si la société se fait rembourser les frais de ramassage par les communes concernées, elle déduit de ses rétributions annuelles les sommes ainsi perçues directement, à hauteur de 0,08 € par habitant et par an.

85) La SPA a indiqué que les frais de l'équipe d'entretien sont désormais remboursés par le siège social.

IV – Les actions de promotion

A – La revue *Animaux Magazine*

Le nombre d'abonnés à la revue *Animaux Magazine* (dix numéros par an) est revenu de 26 172 (dont 25 072 payants) en décembre 1993 à 13 954 (dont 12 118 payants) en décembre 1999, soit une diminution de 46,7 % (de 51,6 % pour les abonnés payants). Le rapport de l'inspection générale de l'administration avait noté, en 1993, que « tirée à près de 50 000 exemplaires par numéro pour 27 000 abonnés environ, elle connaît un chiffre anormalement élevé d'invendus, près de 40 % ». La revue a cessé d'être diffusée dans les kiosques et n'est plus vendue que par abonnement. Son tirage a été réduit à 20 000 exemplaires à compter de 1995.

De 1982 à 1996, la SPA a confié la régie publicitaire, l'impression et la réalisation du magazine à une seule société ; le contrat, d'une durée d'un an, prévoyait qu'il serait reconduit tacitement sur une période de cinq ans. En mars 1995, le conseil d'administration a décidé d'arrêter la collaboration avec cette société, à laquelle une indemnité de transaction de 0,12 M€ a été accordée ⁸⁶. Le président de la SPA élu en octobre 2000 a exposé que la SPA avait payé le prix de sa liberté pour « redynamiser » sa politique de communication à la veille de son 150^{ème} anniversaire.

La revue est depuis lors réalisée directement par la SPA, qui fait appel à des pigistes et des photographes extérieurs.

La personne qui a perçu les droits d'auteur les plus élevés pour 1998 (3 984 €) a présenté des notes d'honoraires manuscrites, d'un caractère particulièrement succinct, sans référence à un statut de travailleur indépendant. L'URSSAF a notifié en décembre 1996 un redressement à la SPA pour avoir rémunéré cette collaboratrice et un maquettiste sous forme d'honoraires, alors qu'elle aurait dû leur verser des salaires. Le tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris a confirmé ce redressement en juillet 2000 ⁸⁷.

La revue a été déficitaire de 73 925 € en 1998 ⁸⁸.

86) La SPA n'a pu présenter un exemplaire signé du protocole de transaction.

87) 27 788 € de cotisations dues pour 1995, et 2 886 € de majorations de retard.

88) Pour les 10 numéros de 1998, plus celui de janvier 1999. Le produit des ventes au numéro (1 716 €) a été ajouté à celui des abonnements.

En euros

	Coût	Abonnements	Publicité
1998 (11 n ^{os})	471 047	443 743	27 273
1999 (11 n ^{os})	510 770	300 020	16 327

En 1999, le coût de fabrication (hors routage et affranchissement) ⁸⁹ a augmenté de 8,4 %.

Selon la SPA, la diminution de 32 % des abonnements en 1999 ne serait pas significative : la société gérant le fichier d'abonnés aurait, sur une partie de 1999, affecté aux dons la totalité des produits reçus, confusion qui peut d'ailleurs avoir eu des conséquences sur l'émission des reçus fiscaux. Le prestataire a confirmé qu'une liste d'adresses et d'offres d'abonnements, « transmise [...] pour être saisie dans la base de données de la SPA, a été traitée comme une liste de donateurs ayant fait un don ».

B – Les autres opérations de promotion

1 – Le 150^e anniversaire de la SPA

La SPA a passé en octobre 1995 un contrat avec son agence de communication pour l'organisation de son 150^{ème} anniversaire. Ce dernier a coûté, au total, près de 0,46 M€.

2 – “Le Noël des animaux”

Jusqu'à 1998, la SPA organisait à l'occasion de Noël une journée d'adoption sous un chapiteau dressé au pied de la Tour Eiffel.

En 1998, malgré des concours de la banque du siège (4 573 €) et de deux fournisseurs de produits alimentaires (7 354 €), l'opération a coûté 114 674 €, hors frais de personnel, mais n'a rapporté que 65 825 € de recettes.

À cette manifestation, comme à la Foire de Paris où elle a un stand, l'association vend des objets (peluches, tirelires, petits animaux de faïence), qui ne portent pas de signes distinctifs SPA. Ces objets sont achetés par un salarié de la SPA à un importateur, sans bon de

⁸⁹⁾ Pour les 10 numéros de 1999, plus celui de janvier 2000. NB : avec le routage et l'affranchissement, le coût global de la revue atteint 0,7 M€.

commande, en réglant en espèces ou avec une carte bleue personnelle, pour des montants compris entre 152 € et 305 €. Sur les stands, il n'existe pas de procédure d'enregistrement des ventes ni de sécurité des encaissements.

V – Les charges de fonctionnement

A – Le personnel salarié

1 – Les effectifs

L'effectif total de la SPA aurait été de 383 salariés sur toute la France au 31 décembre 1999. Ce chiffre est celui qui a été déclaré à l'URSSAF, mais le commissaire aux comptes avance un chiffre de 447 salariés dans son rapport sur les comptes agrégés. Le seul registre exhaustif du personnel que tiennent l'association concerne les salariés rémunérés par le siège.

Le bilan social ne prend de même en compte que les salariés travaillant au siège et dans les établissements rattachés, soit 149 personnes en 1998⁹⁰.

Bien que le règlement intérieur prévoit que les contrats de travail doivent être signés par le président national, les délégués-présidents recrutent sans en informer systématiquement le siège. Certains accordent d'ailleurs des avantages sans que le siège en soit informé : la Cour l'a constaté à Compiègne (avantage en nature non comptabilisé), à Liévin (remboursements de frais sur une base forfaitaire sans justificatifs) et au Mans (primes de 1 616 € versées en 1999 à une employée, mère du délégué-président).

Le président de la SPA élu en octobre 2000 a indiqué à la Cour qu'il a été demandé en décembre 1999 à toutes les délégations de ne plus signer les contrats de travail. « Tous les recrutements sont désormais validés au préalable par le siège social qui examine les demandes d'embauche dans le groupe de travail des ressources humaines composé d'administrateurs qui rendent compte au conseil d'administration. »

90) Siège, établissements d'Île-de-France et dispensaires de Lyon et Grenoble. Il n'a pas été dressé de bilan social en 1999 (l'effectif aurait été de 162 personnes).

2 – Gestion des ressources humaines

La SPA a largement recours aux contrats à durée déterminée (CDD) : en 1998, sur 509 inscrits sur l'état du personnel, 157 salariés bénéficiaient d'un contrat à durée indéterminée (CDI), alors que 352 autres détenaient un CDD (CES ou CEC notamment). Le « turn over » est très important.

La masse salariale au siège a été consacrée, pour 1,50 %, à la formation professionnelle en 1998 : sur les 1 927 heures de formation dispensées de 1996 à 1998, 63 % ont bénéficié aux salariés les plus qualifiés (catégories D et E), 3 % seulement aux salariés les moins qualifiés (catégorie A).

À la suite des mauvais résultats de 1997 (voir chapitre III, point IV-B), le conseil d'administration a adopté un plan social : suppression de 14 postes en CDI et non reconduction de 10 CDD au titre des fermetures de sites, suppression de 12 CDI et non reconduction de CDD au titre des restructurations d'activités, suppression de 10 CDI à Gennevilliers, Orgeval, Villeteuse et Vaux-le-Pénil. La SPA a conduit une négociation sur le temps de travail : réduction de celui-ci de 10 %, maintien des rémunérations par une hausse de 11,4 % des taux horaires, gel des rémunérations pendant trois à cinq ans. Pour le reclassement des salariés licenciés, elle a fait appel à un cabinet de gestion de carrières ⁹¹.

3 – Dépenses de personnel

Milliers d'euros

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Personnel SPA	6 883,7	7 627,6	8 347,5	8 411,4	9 383,9	8 726,6	8 169,8
Personnel interimaire		23,4	43,2	9,5	23,6	10,2	44,1
Personnel extérieur		22,4	0	14,7	45,4	83,0	125,7
<i>Sous total</i>		45,8	43,2	24,2	69,0	94,7	169,8
Total		7 673,4	8 390,7	8 435,6	9 452,9	8 821,3	8 339,6

Les frais de personnel propre à la SPA ont diminué de 12 % entre 1997 et 1999 (salaires et charges sociales), sous l'effet de la politique de

91) Honoraires : 25 831 €.

réduction des effectifs et de gel des rémunérations, alors que les frais de personnel intérimaire et extérieur ⁹² étaient multipliés par 2,5.

Une grille des salaires a été établie en 1994. Elle distingue quatre groupes de métiers (entretien, administratif, service au public, soins aux animaux), cinq niveaux de qualification et douze échelons.

	Salaire de base brut le plus bas	Salaire de base brut le plus haut
Niveau A	1 081,11 €	1 336,13 €
Niveau B	1 127,35 €	1 505,83 €
Niveau C	1 196,94 €	1 922,69 €
Niveau D	1 644,79 €	3 368,33 €
Niveau E	2 594,80 €	* 5 127,41 €

* fin de carrière des directeurs (25 ans).

Au siège, les salariés bénéficient uniformément d'un 13^{ème} mois et de tickets restaurant. Le salaire mensuel des vétérinaires est compris entre 2 595 € et 3 923 €, celui des directeurs vétérinaires, entre 3 645 € et 5 004 €. En 1999, le montant global annuel des dix plus hautes rémunérations s'élevait à 384 075 €.

4 – Le contrôle de l'URSSAF

Un contrôle de l'URSSAF concernant la période du 1^{er} mai 1996 au 31 décembre 1997 a conduit à un redressement de 30 490 € : application de taux réduits à des employés ayant le statut de journalistes bien que la SPA ne soit pas une entreprise de presse, déduction supplémentaire pour des journalistes non titulaires de la carte de presse, versement d'honoraires à des intervenants externes qui n'avaient pas le statut de travailleur indépendant, application erronée des allègements de la cotisation d'allocations familiales sur les bas salaires.

B – Les frais de déplacement

1 – Les frais de déplacement de l'ancienne présidente nationale

Les frais de déplacement de la présidente nationale, imputés sur les comptes du siège, ont représenté au total 134 364 € de 1994 à 1999, soit une moyenne annuelle de 22 394 €. L'importance de ces sommes tient au

92) Personnel extérieur : deux agents mis alors à disposition par la SNCF.

fait que cette personnalité, tout en continuant à exercer la présidence de la délégation de Liévin (Pas-de-Calais) et en présidant une fois par mois le conseil d'administration de la SPA à Paris, habitait depuis 1993 au Beausset (Var).

Elle disposait dans le Var d'une voiture de fonction (Renault Clio), achetée par la SPA en 1993 (13 380 €). Elle a indiqué que cette voiture lui servait pour aller au refuge de Flayosc, distant de son domicile de 92 km, et pour transporter des animaux. Le carburant était payé par la SPA. Le conseil d'administration a supprimé cette mise à disposition en décembre 2000.

Pour régler ses billets d'avion et ses notes de frais, la présidente a utilisé jusqu'à octobre 1999 une carte bleue au nom de la SPA, sans toujours présenter des justificatifs au service comptable, qui constatait ainsi en novembre 1998 qu'il lui restait à justifier environ 60 % de ses dépenses de 1998 (10 367 €). À la suite d'une délibération du conseil d'administration, la SPA lui a ouvert, en octobre 1999, un compte d'avance sur frais de déplacement, d'un montant de 1 524,49 € ; la présidente n'a plus utilisé la carte bleue mais le chéquier de ce compte ; cette facilité a également été supprimée par le conseil d'administration en décembre 2000.

L'ancienne présidente a exposé à la Cour : « Mon véhicule ne servait pas uniquement à transporter des animaux mais encore à me rendre à l'aéroport (76 km aller/retour) lors de mes nombreux déplacements mensuels vers Paris, me déplacer pour honorer les divers engagements que j'avais à assumer en tant que présidente nationale [...]. [...] J'avoue avoir toujours été plus préoccupée de sauver des animaux et d'exercer pleinement ma mission de protection animale que de fournir des justificatifs comptables. »

2 – Les frais liés à une candidature européenne et à des pèlerinages

Le conseil d'administration de la SPA avait approuvé la candidature de sa présidente aux élections européennes de 1993. Les dépenses correspondantes ont été imputées sur le poste " déplacements, missions, réceptions de M^{me} Faucher ", qui est passé de 4 689 € en 1993 à 10 987 € en 1994.

En 1993 et 1994, la présidente, accompagnée d'une trentaine de personnes, a effectué un voyage à Rome pour la saint François d'Assise dans le cadre de la journée mondiale de l'animal. Le coût total de ces deux voyages a été de 51 232 €.

C – Les honoraires et frais de contentieux

La SPA s'est trouvée engagée dans de nombreux contentieux, conduits devant les conseils de prud'hommes (licenciements de salariés) ou devant les juridictions civiles ou pénales (destitution de responsables de délégations, mauvais traitements à animaux). Les provisions pour risques liés aux affaires pendantes s'élevaient à 0,15 M€ en 1994 (14 litiges devant les prud'hommes), à 0,17 M€ en 1995 et à 0,11 M€ en 1997.

Certains contentieux se poursuivent en appel, voire en cassation. Ce fut le cas du conflit opposant la SPA à son ancienne directrice administrative, licenciée pour avoir notamment antidaté l'adhésion d'un membre afin de lui permettre d'être élu administrateur : la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de l'intéressée en mars 1995. En mai 2000, 17 adhérents, dont plusieurs anciens responsables de délégations destitués par le conseil d'administration, ont déposé une plainte contre la SPA pour « détournement de legs », « rétention au siège des legs attribués » et « captation des trésoreries de filiales ».

Le poste des honoraires atteint 0,66 M€ dans les comptes du siège pour 1999 : avocats (0,18 M€), agence chargée de la coordination des campagnes (0,15 M€), honoraires sur legs (0,13 M€), commissaire aux comptes (0,11 M€), notamment.

Depuis 1995, le montant des honoraires de l'avocat-conseil de la SPA est fixé, par convention renouvelable par tacite reconduction après trois ans (10 671,43 € par mois). Il s'agit principalement de constitution de partie civile pour mauvais traitements (voir chapitre 10).

La SPA a exposé que « ce cabinet d'avocats gère [...] la totalité des procédures et dossiers contentieux de la SPA. Ce contentieux représente [...] 353 dossiers en 2001. [...] Depuis le départ à la retraite de l'avocat chargé des legs, ce cabinet [...] a repris au second semestre 1999 les tâches autrefois assumées par son confrère ainsi que par celui qui intervenait pour les procès et ce sans qu'aucune augmentation quant au montant des honoraires versés ne soit intervenue depuis 1995. »

Conclusion

Créée en 1845, la SPA est une des associations caritatives les mieux connues en France. Son action s'étend, au moyen de « délégations », sur tout le territoire ; elle est relayée par de nombreux bénévoles, engagés dans la cause de la protection animale.

Ces caractéristiques mêmes, qui ont fait la force de la SPA et soutenu son développement, l'ont fragilisée dans la période récente : la gestion, largement confiée à des bénévoles, n'a pas su intégrer les exigences liées à un changement d'échelle par la définition de procédures précises et sûres ; le cumul par l'ancienne présidente nationale, en fonction de novembre 1987 à octobre 2000, de ses responsabilités nationales et de celles de présidente de la délégation de Liévin (Pas-de-Calais), avec une influence notable dans les délégations d'Albi et du Var, n'a pas favorisé la mise en œuvre d'une gestion plus professionnelle, ni le développement du contrôle interne.

Une révision des statuts avait été engagée en 1992, pour tenir compte notamment des critiques formulées par l'inspection générale de l'administration sur « la régression des règles démocratiques de fonctionnement » dans l'association, et relancée en 1997, quand celle-ci a dû faire face à des difficultés de trésorerie. Elle n'a pu aboutir du fait des réserves des délégations quant à la redéfinition de leurs relations avec le siège.

La Cour a relevé de nombreux dysfonctionnements et quelques abus caractérisés dans la gestion du siège et de certaines délégations.

Ses observations critiques ne se limitent pas à la gestion administrative et comptable de l'association, rudimentaire pour l'établissement du compte d'emploi des ressources reçues du public, approximative dans la délégation de certaines fonctions clés, relâchée en ce qui concerne la gestion des legs. Elles s'étendent aux modalités de l'action même de protection animale.

La SPA est loin, en effet, de respecter toujours pour ses refuges les obligations que la loi impose. Les conditions d'hébergement des animaux sont parfois mauvaises – voire indignes - au regard des normes d'hygiène et de sécurité, et des impératifs biologiques de leur espèce qu'a rappelés la loi du 10 juillet 1976. La réorganisation de l'activité de fourrière, avec la création d'une entreprise filiale, et la sous-traitance du ramassage des

animaux errants n'ont pas permis de régler tous les problèmes existant dans ce secteur. L'exercice de cette activité à Paris n'a d'ailleurs pas encore trouvé un cadre juridique et financier approprié, depuis que la convention précédente, qui datait de 1961, est devenu caduque.

Une nouvelle équipe de direction, élue à l'automne 2000, a engagé une remise en ordre. Celle-ci passe notamment par l'élaboration de procédures écrites, l'encadrement de la gestion des délégations, le recours à la concurrence dans les relations avec les prestataires, le développement de la communication interne et le bon fonctionnement des instances associatives.

Ébranlée par des crises internes, la SPA affronte les conséquences judiciaires d'une gestion longtemps déficiente. Elle ne pourra surmonter ces difficultés qu'en poursuivant l'effort de rénovation et de restructuration qu'elle a annoncé. Elle devra, en particulier, veiller, par un respect scrupuleux de la réglementation relative aux fourrières, à délimiter ses interventions dans ce secteur, afin de ne pas amputer au profit d'une activité concurrentielle les ressources qu'apporte la générosité publique pour l'action de protection animale que soutiennent ses donateurs.

Annexes

Annexe I. Compte d'emploi des ressources de l'année 1994

Annexe II. Compte d'emploi des ressources de l'année 1995

Annexe III. Compte d'emploi des ressources de l'année 1996

Annexe IV. Compte d'emploi des ressources de l'année 1997

Annexe V. Compte d'emploi des ressources de l'année 1998

Annexe VI. Compte d'emploi des ressources de l'année 1999

Annexe I

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES - Exercice 1994

(en milliers d'euros)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales I	1 841,13
Etablissements d'accueil et de soins, services d'assistance II	11 851,39
Sous-total I + II	13 692,51
Frais d'appel à la générosité publique	1 232,70
Frais de traitement des dons	109,76
Frais d'information et de communication	196,05
Frais de manifestations	120,89
Achats pour revente	222,27
Frais de gestion	1 450,10
Dotations aux amortissements	947,17
Provisions	1 013,33
Frais financiers	207,33
Impôts et taxes	80,04
Excédent de l'exercice	24,24
TOTAL DES EMPLOIS	19 296,39
RESSOURCES	Montants
Dons	
- affectés	299,71
- non affectés	1 659,71
Legs et produits sur legs et donations	
- affectés	63,42
- non affectés	7 279,44
Autres produits liés à l'appel à la générosité publique	1 303,90
Sous-total	10 606,18
Subventions	
- collectivités locales	774,14
- CNASEA	930,70
Abonnements	795,63
Autres ventes de produits et prestations	4 281,38
Produits financiers	243,00
Reprises sur provisions	843,65
Autres ressources	821,70
TOTAL DES RESSOURCES	19 296,39

Annexe II
COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES - Exercice 1995
(en milliers d'euros)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales	2 102,27
Affectation aux missions	
Sous-total I	2 102,27
Etablissements et services sanitaires et sociaux	12 475,06
Sous-total II	12 475,06
Sous-total I + II	14 577,33
Frais d'appel à la générosité publique	946,56
Frais de traitement des dons	318,16
Frais d'information et de communication	228,06
Frais de manifestations	470,15
Achats pour revente	168,46
Frais de gestion	1 400,70
Dotations aux amortissements	1 021,10
Autres provisions	521,83
Frais financiers	9,91
Impôts et taxes	37,96
Excédent de l'exercice	958,29
TOTAL DES EMPLOIS	20 658,52
RESSOURCES	Montants
Dons	
- affectés	106,41
- non affectés	2 764,66
Legs et produits sur legs et donations	
- affectés	269,53
- non affectés	8 078,12
Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
- mécénat et parrainage d'entreprise	
- manifestations	
- ventes de dons en nature	
- autres	864,69
Sous-total I	12 083,41
Prix de journée et dotation globale aux établissements et services sanitaires et sociaux	
Sous-total II	
Sous-total I + II	12 083,41
Subventions	
- communes et conseils généraux	769,11
- CNASEA	1 096,26
Cotisations	
Abonnements	423,96
Autres ventes de produits et prestations	4 318,58
Produits financiers	313,44
Reprises sur affectation aux missions	
Autres reprises sur provisions	702,79
Autres ressources	950,98
TOTAL DES RESSOURCES	20 658,52

Annexe III
COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES - Exercice 1996
(en milliers d'euros)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales	1 831,98
Affectation aux missions	
Sous-total I	1 831,98
Etablissements et services sanitaires et sociaux	12 944,60
Sous-total II	12 944,60
Sous-total I + II	14 776,58
Frais d'appel à la générosité publique	1 309,84
Frais de traitement des dons	257,79
Frais d'information et de communication	310,23
Frais de manifestations	54,42
Achats pour revente	112,51
Frais de gestion	1 430,43
Dotations aux amortissements	1 092,60
Autres provisions	372,28
Frais financiers	98,79
Impôts et taxes	45,89
Excédent de l'exercice	1 690,51
TOTAL DES EMPLOIS	21 551,87
RESSOURCES	Montants
Dons	
- affectés	71,35
- non affectés	3 495,66
Legs et produits sur legs et donations	
- affectés	5,95
- non affectés	8 214,56
Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
- mécénat et parrainage d'entreprise	
- manifestations	
- ventes de dons en nature	
- autres	936,34
Sous-total I	12 723,85
Prix de journée et dotation globale aux établissements et services sanitaires et sociaux	
Sous-total II	
Sous-total I + II	12 723,85
Subventions	
- communes et conseils généraux	973,54
- CNASEA	1 050,68
Cotisations	
Abonnements	493,33
Autres ventes de produits et prestations	4 635,97
Produits financiers	357,65
Reprises sur affectation aux missions	
Autres reprises sur provisions	613,45
Autres ressources	703,40
TOTAL DES RESSOURCES	21 551,87

Annexe IV
COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES - Exercice 1997
(en milliers d'euros)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales	1 851,80
Affectation aux missions	
Sous-total I	1 851,80
Etablissements et services sanitaires et sociaux	14 029,88
Sous-total II	14 029,88
Sous-total I + II	15 881,68
Frais d'appel à la générosité publique	1 320,21
Frais de traitement des dons	264,04
Frais d'information et de communication	260,54
Frais de manifestations	21,19
Achats pour revente	87,35
Frais de gestion	1 485,62
Dotations aux amortissements	1 027,66
Autres provisions	230,50
Frais financiers	197,73
Impôts et taxes	121,20
TOTAL DES RESSOURCES	20 897,71
RESSOURCES	Montant
Dons	
- affectés	72,41
- non affectés	4 061,09
Legs et produits sur legs et donations	
- affectés	137,36
- non affectés	5 390,90
Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
- mécénat et parrainage d'entreprise	
- manifestations	
- ventes de dons en nature	
- autres	723,52
Sous-total I	10 385,28
Prix de journée et dotation globale aux établissements et services sanitaires et sociaux	
Sous-total II	
Sous-total I + II	10 385,28
Subventions	
- communes et conseils généraux	1 044,89
- CNASEA	910,43
Cotisations	
Abonnements	451,40
Autres ventes de produits et prestations	4 968,77
Produits financiers	448,20
Reprises sur affectation aux missions	
Autres reprises sur provisions	356,58
Autres ressources	934,36
Déficit de l'exercice	1 397,81
TOTAL DES EMPLOIS	20 897,71

Annexe V
COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES - Exercice 1998
(en milliers d'euros)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales	2 357,78
Affectation aux missions	
Sous-total I	2 357,78
Etablissements et services sanitaires et sociaux	12 158,42
Sous-total II	12 158,42
Sous-total I + II	14 516,20
Frais d'appel à la générosité du public	632,82
Frais de traitement des dons	371,21
Frais d'information et de communication	353,22
Frais de manifestations	100,92
Achats pour revente	54,12
Frais de gestion	2 232,46
Dotations aux amortissements	1 167,15
Autres provisions	471,68
Frais financiers	75,31
Impôts et taxes	48,63
Excédent de l'exercice	3 040,60
TOTAL DES EMPLOIS	23 064,16
RESSOURCES	Montant
Dons	
- affectés	98,33
- non affectés	4 304,70
Legs et produits sur legs et donations	
- affectés	
- non affectés	9 189,47
Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	
- mécénat et parrainage d'entreprise	
- manifestations	71,35
- ventes de dons en nature	
- autres	48,02
Sous-total I	13 711,72
Prix de journée et dotation globale aux établissements et services sanitaires et sociaux	
Sous-total II	
Sous-total I + II	13 711,72
Subventions	
- communes et conseils généraux	2 337,04
- CNASEA	1 005,86
Cotisations	377,31
Abonnements	443,78
Autres ventes de produits et prestations	4 512,49
Produits financiers	199,71
Reprises sur affectation aux missions	
Autres reprises sur provisions	163,88
Autres ressources	312,22
TOTAL DES RESSOURCES	23 064,16

Annexe VI
COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES - Exercice 1999
(en milliers d'euros)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales	1 607,73
Affectation aux missions	
Etablissements refuge-fourrière dispensaire	12 527,65
Sous-total I	14 135,38
Frais d'appel à la générosité du public	614,37
Frais de traitement des dons	300,48
Frais d'information et de communication	363,90
Frais de manifestations	59,15
Achats pour revente	74,70
Frais de gestion	2 148,46
Dotations aux amortissements	1 277,98
Dotations aux réserves	303,53
Autres provisions	249,41
Frais financiers	51,53
Impôts et taxes	59,61
Sous-total II	5 503,26
Excédent de l'exercice	8 528,91
TOTAL DES EMPLOIS	28 167,55
RESSOURCES	
Dons	
- affectés	
- non affectés	3 732,71
Legs et produits sur legs et donations	
- affectés	
- non affectés	14 623,98
Manifestations	77,90
Ventes de dons en nature	
Autres	
Sous-total I	18 434,59
Subventions	
- communes et conventions de fourrière	2 516,48
- CNASEA	1 010,13
Cotisations	593,18
Abonnements	300,17
Autres ventes de produits et prestations	4 444,65
Produits financiers	341,18
Reprises sur affectation aux missions	
Autres reprises sur provisions	59,46
Autres ressources	467,71
Sous-total II	9 732,96
TOTAL DES RESSOURCES	28 167,55

**Réponse du président
de la société protectrice des animaux
(SPA)**

La Société protectrice des animaux est appelée à répondre aux « Observations 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) ». L'enquête a débuté fin 1999, pour se terminer en décembre 2000 ; le relevé des constatations provisoires a été remis le 4 mars 2002 à la SPA, qui y a répondu le 18 avril suivant ; les observations de la Cour des comptes ont été remises le 3 octobre 2002 à la SPA, qui y a répondu le 18 novembre 2002.

Le fait que la Cour des comptes fasse un contrôle de la Société protectrice des animaux a beaucoup apporté à l'association. Tant il est vrai que - comme il est écrit sur le site de la Cour des comptes - « (...) les observations de la Cour sont à l'origine de la mise en œuvre de réformes parce qu'elles ne comportent pas seulement des critiques portant sur le passé, mais présentent des suggestions destinées à améliorer le fonctionnement (...) ».

Cependant, au moment de répondre à la Cour des comptes, la SPA se trouve dans une situation paradoxale. Car, en effet, pendant le temps de la rédaction des observations de la Cour, la Société protectrice des animaux s'est professionnalisée. De telle sorte que les problèmes posés lors du contrôle ont tous été pris en compte et que des solutions - concrètes et durables - ont été trouvées. Elles sont effectives ou en passe de l'être.

*La Cour des comptes est un organe de contrôle a posteriori, qui intervient après l'exécution des actions qu'elle a la charge de contrôler. Tous les organismes contrôlés font probablement ce type de constat, car il est inhérent à la mission - malgré tout unique et indispensable - de la Cour. Mais, c'est la première fois que les magistrats du Palais Cambon couvrent une période aussi longue - **sept ans** - pour le contrôle d'un organisme faisant appel à la générosité publique (les neuf autres contrôles publiés ont pris en compte des périodes de un, trois, quatre, et cinq ans). Et il faut également noter que près de **trois ans** se sont écoulés entre le début de l'enquête et la remise du rapport à la SPA. Conclusion - de fait - certains éléments abordés dans ce rapport ont aujourd'hui près de dix ans.*

Ce qui est particulier aussi à la SPA, c'est l'importance des changements qui ont été opérés entre la fin de l'enquête de la Cour et la concrétisation de son rapport, c'est-à-dire ces deux dernières années. Ils sont radicaux¹.

La fin de l'enquête de la Cour des comptes date de décembre 2000. La présidente depuis 1987 n'ayant pas souhaité se représenter à l'élection d'octobre 2000, un nouveau président a été élu à cette date. D'autre part, les deux personnes qui constituaient le comité de direction² avant cette date ne font plus partie de l'association. L'organisation de la direction a totalement

1) Radical : « Qui vise à agir sur la cause profonde des effets qu'on veut modifier », cf. « Petit Robert 1 ».

2) Cf. p 16 (paragraphe 2 et 3) des observations de la Cour des comptes.

été modifiée : le premier organigramme de la SPA - avec un directeur général et trois responsables de services (finances, protection animale & communication, technique) - a été voté, en juin 2001, en conseil d'administration. Des procédures et des outils d'organisation, d'information, de communication, de contrôle, et - bien sûr - de protection animale ont été mis en place par une équipe constructive et professionnelle constituée « d'anciens » et de « nouveaux » de la Société protectrice des animaux.

Le listing et les explications des réalisations sont trop longs à énumérer, nous les avons donc établis sous la forme d'un tableau, disponible sous la dénomination « Réalisations » en pages 139 à 157. Ce tableau a été classé dans l'ordre alphabétique des « domaines » (c'est-à-dire : « fonctionnement institutionnel », « gestion » et « protection animale »). Il prend en compte les réalisations depuis octobre 2000. Ce tableau n'est pas une simple annexe : il donne - précisément - corps aux propos de la Cour selon lesquels : « Une nouvelle équipe de direction, élue à l'automne 2000, a engagé une remise en ordre »³. La première décision du nouveau président a d'ailleurs été de donner les moyens au conseil d'administration d'exercer pleinement son rôle. A titre d'exemple, les sept commissions⁴ de la SPA, qui se réunissaient auparavant le jour même du conseil d'administration, se réunissent et délibèrent dorénavant une semaine avant le conseil d'administration, de façon que les comptes-rendus de chacune des commissions soient transmis aux administrateurs cinq jours avant le CA. Les administrateurs peuvent ainsi prendre connaissance du contenu de chacun des dossiers et délibérer sur chacune des commissions.

Dans le tableau « Réalisations », on peut voir - par exemple - que la gestion administrative et comptable de la SPA n'est pas⁵ « rudimentaire pour l'établissement du compte d'emploi des ressources reçues du public » : la Société protectrice des animaux se conforme scrupuleusement aux obligations de la loi du 7 août 1991 qui stipule que les organismes faisant appel à la générosité publique doivent établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées ; ce compte d'emploi est déposé au siège social de la SPA, et peut être consulté par tout adhérent ou donateur en faisant la demande. Qu'elle n'est pas « approximative dans la délégation de certaines fonctions clés » : la délégation de toutes les fonctions clés est clairement définie, elle fait l'objet d'un contrôle régulier, notamment par le biais de commissions et de conseils d'administration mensuels ; on peut également noter que le contrôle de gestion créé en octobre 2000 permet d'auditer et de vérifier en continu - sur le terrain et au siège - l'exact emploi de l'argent apporté par la générosité publique aux animaux. Qu'elle n'est pas « relâchée en ce qui concerne la gestion des legs », d'ailleurs la Cour des comptes écrit

3) Cf. conclusion (p118) des observations de la Cour des comptes.

4) Commissions de la SPA : affaires juridiques : dons et legs ; communication ; éducative des jeunes ; filiales et refuges ; finances ; protection animale ; refuge Grammont.

5) Cf. conclusion (p. 117) des observations de la Cour des comptes.

clairement, en page 64, que « La procédure suivie par la commission des legs et le conseil d'administration (de la SPA) est conforme aux obligations légales » ; on peut aussi prendre en compte les conséquences positives de la mise en place, début 2002, d'un logiciel legs, qui permet de suivre le bon déroulement de chacune des étapes de la gestion des legs ; ainsi que l'exploitation des résultats d'un audit réalisé par une entreprise extérieure, qui a été remis en mars 2002 à la SPA, et qui a permis de redéfinir précisément les procédures.

Ces trois exemples font état de la réalité de la Société protectrice des animaux aujourd'hui.

Le fait est que la Société protectrice des animaux s'est professionnalisée. C'est probablement une étape obligatoire pour toutes les grandes associations. En effet, elles sont issues - par essence - du bénévolat et, en se développant, elles doivent apprendre à faire coexister le volontariat du cœur et une organisation rigoureuse, nécessaire à une bonne gestion, à des actions efficaces et à des résultats positifs.

Comme le dit dans sa conclusion le rapport de la Cour des comptes : « Ces caractéristiques mêmes qui ont fait la force de la SPA et soutenu son développement, l'ont fragilisée dans la période récente : la gestion, largement confiée à des bénévoles, n'a pas su intégrer les exigences liées à un changement d'échelle par la définition de procédures précises et sûres ». Dont acte !

Alors que la loi de 1901 a fêté son centenaire, la professionnalisation des associations est de toute évidence devenue un sujet d'actualité. Il faut être excessivement attentifs à cette professionnalisation. Elle est complexe, car elle tend à faire coexister des logiques de réflexions et d'actions qui peuvent a priori paraître hétérogènes. Il faut en dessiner les possibilités et les limites pour notre association, de façon que la démarche et l'objet associatif de la SPA⁶ soient toujours la priorité. La Société protectrice des animaux n'a pas d'actionnaires, mais elle a des comptes à rendre, en premier lieu à ses adhérents, bénévoles et donateurs.

Il nous était possible de commenter, paragraphe par paragraphe, le rapport de la Cour des comptes, mais il ne nous paraît pas opportun de faire un rapport du rapport qui parle du passé. Nous ne nions pas le fait qu'il y ait eu des problèmes. Sûrement pas. Nous avons travaillé à les résoudre et à empêcher qu'ils puissent se reproduire. Nous voulons continuer d'avancer.

6) « Article premier des statuts du 22 mars 1981 : l'association dénommée Société protectrice des animaux, fondée en 1845, et reconnue comme Etablissement d'utilité publique par décret du 22 décembre 1860, 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 accorder assistance ; de participer en ce sens à l'éducation populaire. Son sigle est « SPA » qui symbolise sa dénomination et sa devise : “ Sauver - Protéger - Aimer ” ».

Et, dans un souci de totale transparence, nous nous tenons à disposition de quiconque s'interroge sur ces observations de la Cour des comptes.

Nous souhaitons revenir sur les « anomalies (qui) ont été relevées dans la gestion du siège (...)»⁷. Ce sujet n'est pas abordé dans le tableau « Réalisations ». La SPA a été victime de malversations de la part de certains salariés et bénévoles de l'association, il nous paraît important de préciser que le Conseil d'Administration a toujours engagé une procédure quand il y a eu dysfonctionnement. Cela, soit nominativement contre une personne, soit contre « x » (la plainte contre « x » permettant d'élargir le champ d'investigation dans le cas où des personnes non identifiées pourraient être concernées par la procédure). Nous nous sommes heurtés depuis 2000 à des prescriptions : étant donné que la circulation de l'information a été « déficiente » pendant quelques années, certains faits ne sont, en effet, pas remontés à temps au conseil d'administration.

Dans le souci d'une information juste, il faut aussi relativiser ces événements. D'ailleurs, si on lit le rapport de la Cour avec une certaine objectivité, on est obligé de comprendre que l'immense majorité de ceux qui travaillent, en tant que bénévoles ou salariés, pour la Société protectrice des animaux, est honnête et généreuse de son temps, tant il est vrai que pour eux il s'agit d'un engagement du cœur. Les procédures suivent leur cours et les différents systèmes de contrôle maintenant mis en place sont convaincants et efficaces⁸. Le rattachement progressif des comptabilités et des services administratifs des délégations en est un exemple clair : en octobre 2002, les sites rattachés représentaient environ deux tiers de l'ensemble des sites SPA et quatre-vingt-huit pour cent des ressources dépensées au titre de l'exercice en cours.

Cela dit, si dans le passé une organisation manquant de rigueur a favorisé des malversations, on ne peut pas remettre en cause le travail quotidien, concret et constructif de la SPA pour la protection animale. Nous nous permettons donc de relever, dans les alinéas qui suivent, deux points, que nous considérons injustes, dans ce rapport, ils concernent directement la protection animale.

Comme le dit la Cour dans son introduction et dans sa conclusion « (...) la SPA ne pourra surmonter ses difficultés qu'en poursuivant l'effort de rénovation et de restructuration qu'elle a annoncé ». L'annonce de l'effort de rénovation et de restructuration nous paraît déjà loin : nous sommes dans les réalisations, et ce n'est pas pour rien que nous travaillons - matériellement, réellement, perceptiblement - depuis plus de deux ans sous la bannière « Transparence, éthique, et rénovation ». Seulement la rumeur (selon le « Robert 1 » : « bruit qui court, nouvelle qui se répand dans le public, dont l'origine et la véracité sont incertaines »), qui se nourrit de peu, peut être très perfide, et nous ne voudrions pas qu'elle puisse se nourrir de

7) Cf. introduction (p 12) des observations de la Cour des comptes.

8) Cf. informations du tableau « Réalisations ».

quelque terme sans appel. Si appel il y a, c'est bien dans notre possibilité de répondre.

Premier point. Il y a eu des problèmes de vétusté au refuge d'Albi, mais on ne peut pas dire que « la situation sanitaire (y ait été) « déplorable » : les animaux ont toujours été correctement soignés et nourris. Il faut également noter que, dans le cadre du « plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges », la Société protectrice des animaux a pris la décision de reconstruire en totalité ce refuge (cf. p 156 des « Réalisations »).

Deuxième point. La Cour condamne dans sa conclusion le travail de protection animale de l'association, en parlant de « conditions d'hébergement des animaux (...) parfois mauvaises - voire indignes - (...) ». Ce n'est pas le cas. La Société protectrice des animaux dispose de cinquante-huit refuges et trente-six fourrières. Nous y respectons les « normes d'hygiène et de sécurité », ainsi que les « impératifs biologiques de leurs espèces ». Nous faisons plus que cela. Et nous comprenons mal cette appréciation négative de la Cour qui, même si elle est ponctuée par un « parfois » modérateur, a d'autant plus de force qu'elle se situe en conclusion du rapport, ce qui n'est pas anodin.

La Cour affirme aussi « (...) à Gennevilliers, cinq à six euthanasies en moyenne sont pratiquées chaque jour (en 2000) » à la fourrière de Gennevilliers. Ces chiffres ne sont plus du tout d'actualité : il faut savoir que l'année 2000 a été particulière à cet égard, puisqu'elle correspond à l'entrée en application (le 1er janvier 2000) de la loi du 6 janvier 1999 relative aux « chiens dangereux ». Comme les autres organismes de protection animale ayant une activité de fourrière, l'association a été amenée à pratiquer des euthanasies « (pour) des raisons légales » (comme le précise la Cour) sur les chiens de première catégorie définis par la loi : les Pitbulls et les Boerbulls. Suivant le texte de cette loi, il est interdit d'introduire ces chiens en France, de les vendre et de les « céder gratuitement » (l'infraction est passible de six mois de prison et 100 000 F⁹ d'amende). La loi a évidemment touché beaucoup plus d'animaux l'année de sa mise en application que les suivantes. La Société protectrice des animaux a demandé au ministère de l'intérieur la révision de cette loi.

La SPA fait évidemment tout pour que le nombre d'euthanasies soit réduit au maximum en France. Elles ont lieu dans des cas extrêmes. Soit parce que les animaux sont en fin de vie : maladie incurable, vieillesse ; soit parce qu'ils sont dangereux pour le personnel et pour les autres animaux : il arrive que la SPA récupère des animaux dont l'agressivité est telle qu'ils ne peuvent ni être gardés dans des refuges, ni être adoptés, évidemment ; soit pour les raisons légales que nous venons d'exposer.

Nous concentrerons la fin de cette réponse sur l'essentiel, c'est-à-dire la protection animale.

9) soit 15.244,90 €.

Voici d'abord quelques exemples de ce que fait la SPA pour rendre son action de protection toujours plus efficace et plus confortable pour les animaux : en mars 2002 la Société protectrice des animaux a organisé la première réunion des responsables de sites - refuges et dispensaires ; en juin 2002, elle a créé un « pôle de protection animale » ; le « plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges » a été voté en novembre ; en novembre également le « pôle de protection » a communiqué un règlement intérieur des refuges et des dispensaires ; le même mois était aussi inauguré le nouveau site de Mont-de-Marsan. Pendant ce temps une mission interne, en cours dans l'ensemble des refuges et dispensaires, a pour objectif de favoriser le confort des animaux et le travail des salariés et bénévoles. D'autre part, un centre de stérilisation (pour lutter contre la prolifération des chats des rues et la surpopulation canine et féline) a été inauguré en juin 2002 ; la cellule « Jeunes » sera réactivée en janvier 2003 ; la construction d'un cimetière animalier est prévue en 2003 à Vaux-le-Pénil (77)... Tout cela est détaillé dans le tableau des réalisations.

Sur l'exercice 2001, soixante-huit pour cent des ressources de la Société protectrice des animaux ont été consacrées à la protection animale. Chaque jour, la SPA recueille, nourrit, soigne (médicaments, vaccins, interventions chirurgicales ou non) et entoure des chiens et des chats trouvés sur la voie publique. Elle recherche les propriétaires des animaux qui se sont égarés. Elle trouve des maîtres à ceux qui n'en ont pas. Elle soigne dans ses douze dispensaires les animaux des personnes démunies : c'est de la protection animale et une mission sociale. Elle assure une mission de fourrière, ce qui permet d'empêcher des euthanasies qui peuvent être pratiquées par d'autres types de prestataires de fourrières. La SPA, c'est la « Société protectrice des animaux » : l'association n'intervient donc pas uniquement pour les chiens et les chats. Elle poursuit devant les juridictions pénales les auteurs de mauvais traitements sur les animaux. Elle lutte contre le trafic des animaux grâce à sa cellule anti-traffic, qui a été réactivée en août 2002 : après la drogue et les armes, le trafic d'animaux et de végétaux sauvages est considéré comme la troisième source la plus importante de revenus illicites. La SPA se bat pour le respect des animaux d'élevage, et assure ainsi une mission de protection du consommateur. Elle agit pour le

respect de la faune sauvage française¹⁰ et européenne (mammifères, oiseaux, insectes, poissons, amphibiens...), combat que mène un nombre impressionnant d'associations en France, et assure ainsi une mission de protection de l'environnement. La Société protectrice des animaux est présente au Parlement européen, au sein d'Eurogroup (dont le représentant pour la France au bureau exécutif est le président de la SPA), afin de faire évoluer les lois et règlements en faveur du respect des animaux. La Société protectrice des animaux est notamment à l'origine des premières assises de la protection animale, qui ont eu lieu les 8 et 9 juin 2001 à l'Assemblée Nationale (le contenu de cette réunion est disponible - en format pdf - sur le site de la SPA), rendez-vous est pris pour 2003.

La Société protectrice des animaux a travaillé en concertation avec la Cour des comptes pendant des jours, des semaines, des mois. L'enquête menée a beaucoup apporté à la modernisation de la SPA, qu'elle a accélérée.

Il s'avère que ce rapport offre aussi un éclairage sur certaines questions relatives à la position de la Société protectrice des animaux dans la société française. Tant il est vrai que l'association se voit parfois reprocher des situations qui sont dues au fait qu'elle est seule à assumer certaines prestations (qui semblent considérées comme indispensables par tous) que d'autres pourraient assumer ou partager. Nous espérons donc que l'existence de ce rapport permettra d'aboutir à l'aménagement de certaines réglementations.

Deux exemples : les dispensaires et les fourrières.

Il est question des dispensaires de la Société protectrice des animaux dans les observations de la Cour au chapitre intitulé « les vétérinaires de la SPA » (pages 89 à 93). L'existence de dispensaires pour les animaux est pourtant bien un sujet de société à part entière, d'ailleurs si l'on en croit le ministère de l'agriculture - dont en dépend la législation - les dispensaires « sont indispensables aux soins des animaux des personnes dépourvues de ressources ». Effectivement : la Société protectrice des animaux a effectué quatre-vingt mille consultations en 2001. Dans ses douze dispensaires,

10) Quelques exemples de la faune sauvage française : l'ours des Pyrénées, la panthère des neiges, le lynx, le chat sauvage, l'écureuil roux, le loir, l'isard, le sanglier, le chevreuil, le cerf, le chamois, le lapin de garenne, la marmotte, la belette, le putois, le hérisson, le lièvre, le loup, l'oie des neiges, le renard, le vautour, le pigeon ramier, la perdrix (grise, bartavelle, rouge...), la tourterelle des bois, la bécasse, la bécassine, l'alouette des champs, la mésange bleue, le martin-pêcheur, la mésange à longue queue, le rouge-gorge familier, la fauvette babillarde, le pipit farlouse, le héron cendré, la huppe fasciée, la chouette effraie, le crapaud vert, la rainette méridionale, la grenouille rieuse, la grande cigale commune, la petite cigale des montagnes, le grillon des bois, le grillon des marais, le criquet jacasseur, sans oublier les reptiles, mammifères marins, les poissons (et autres animaux) d'eau douce ou de mer...

répartis dans douze villes de l'hexagone¹¹, sont prodiguées des consultations et des vaccinations, ainsi que des actes chirurgicaux (opérations, stérilisations, tatouages).

L'existence de soins gratuits est prévue par l'article 28 du code de déontologie de l'Ordre National des Vétérinaires, mais certains reprochent à la SPA de faire de la concurrence aux vétérinaires privés et voudraient que les propriétaires d'animaux qui viennent dans les dispensaires prouvent (avec les papiers ad hoc) leur indigence. La Société protectrice des animaux s'y refuse : ce serait ajouter de l'humiliation aux difficultés financières de ceux qui viennent dans les dispensaires. Dans la plupart des cas, les animaux soignés, ne l'auraient pas été sans les dispensaires vétérinaires, et cela évidemment pour des raisons financières. Une charte, affichée dans tous les dispensaires, indique que les soins sont réservés aux animaux de personnes démunies, et les personnes qui viennent consulter remplissent une déclaration sur l'honneur.

D'autre part, la Société protectrice des animaux est autorisée à recevoir des dons, y compris des personnes qui viennent consulter dans les dispensaires. Ces dons ne sont évidemment pas systématiques, ils sont évidemment laissés à la discrétion de chacun, et sont forcément sans commune mesure avec le prix de la prestation offerte par la SPA. Par définition, la SPA est une association qui ne vit que de dons. Le fonctionnement des dispensaires coûte cher, par conséquent, même si les dons recueillis sont symboliques, ils représentent - au bout d'une année et quatre-vingt mille visites - une aide importante pour l'association. Il y a un mélange des genres pour lequel il faut trouver une solution.

Les observations de la Cour des comptes montrent aussi que les conditions d'activité des vétérinaires salariés de la Société protectrice des animaux méritent d'être précisées dans les textes : il faut que les vétérinaires puissent consensuellement exercer librement leur métier, c'est-à-dire sans être « critiqués par le Conseil de l'Ordre ou le syndicat national des vétérinaires » (p. 91 du rapport de la Cour des comptes). A ce sujet la SPA a formé un recours le 14 février 1994, contre le décret 92-157 du 19 février 1992 portant code de déontologie vétérinaire : le 18 novembre 2002 le recours était toujours devant le Conseil d'Etat.

Il est évidemment indispensable que le cadre juridique des dispensaires pour animaux soit précisé. La SPA souhaite ouvrir une concertation, organisée à l'échelon national, avec toutes les instances concernées (ministère de l'agriculture, instances vétérinaires, associations de protection animale), afin qu'un texte de loi puisse résoudre toute ambiguïté sur le fonctionnement de ces établissements.

L'existence de ces dispensaires vétérinaires est bénéfique aux animaux et à leurs maîtres. Elle participe aussi à l'amélioration du bien-être - et des

11) Amiens, Grenoble, Le Cannet, Liévin, Lyon, Petit Quevilly, Marseille, Orléans, Paris, Perpignan Toulon et Toulouse.

finances - des municipalités. Cela grâce à la réduction des abandons et donc des divagations, à la réduction des accidents, à une prévention (et donc une réduction) des épidémies, à une surveillance des zoonoses (maladies des animaux transmissibles à l'homme), grâce aussi aux conseils de soins donnés par les vétérinaires aux propriétaires des animaux. Les pouvoirs publics et les municipalités pourraient y participer. C'est une mission de soins aux animaux, c'est une mission sociale, c'est une mission de « service public ».

Les fourrières ont été instituées, en France, au siècle dernier par l'article 213 du Code Rural. Les animaux errants étaient alors conduits en fourrière et supprimés sous 48 heures, s'ils n'étaient pas réclamés par leur propriétaire. La Société protectrice des animaux s'est battue contre cette loi. Et, en 1960, la SPA a décidé de s'occuper de fourrières pour pouvoir directement sauver des chiens et des chats de l'euthanasie et leur donner une chance d'être adoptés par l'intermédiaire de ses refuges. La Société protectrice des animaux a actuellement la responsabilité de trente-six fourrières sur toute la France.

Le 22 juin 1989, grâce à l'action d'associations pour la protection animale, la loi « Nallet » est promulguée : les animaux trouvés sur la voie publique et non récupérés par leurs propriétaires sont alors gardés en fourrière cinquante jours. Cette loi - qui sonne la fin des euthanasies sous 48 heures - s'est évidemment avérée vite inapplicable, en raison de la trop rapide et durable surpopulation des fourrières. Une nouvelle loi est donc votée le 6 janvier 1999, elle a réduit le temps de fourrière de cinquante jours à huit jours. Cette loi rappelle également aux municipalités leur obligation de fourrière sur les animaux divaguant sur leur commune : elles doivent les ramasser, les capturer, les garder huit jours dans l'optique de retrouver leurs propriétaires ; si ce n'est pas le cas au bout du délai de fourrière, les animaux doivent être cédés à une association de protection animale en vue de leur adoption. Depuis 1960, la protection animale, grâce à la SPA, et à d'autres, a fait beaucoup de chemin.

Mais de nombreuses municipalités n'appliquent pas la loi, n'ont pas de fourrière et ne font aucun appel d'offre. Ainsi, souvent, la SPA, en assurant sa mission de protection animale, assume en fait la mission légale des municipalités, cela aux frais de l'association. Pour exemple, la SPA a assuré la mission de fourrière de la Ville de Paris sur les années 2000, 2001 et 2002, sans avoir reçu aucune contribution financière. Il n'est ni normal, ni viable qu'elle assume seule cette lourde charge financière.

Début septembre, le président de la Société protectrice des animaux a envoyé un courrier à la Préfecture de Police de Paris en expliquant que sans aucune prise en charge financière de la Préfecture, la Société protectrice des animaux serait dans l'obligation de ne plus accueillir les animaux à partir du 1er octobre 2002 (ce qui n'est évidemment pas son souhait). Le 30 septembre, aucune réponse n'était parvenue à la SPA. Elle a repoussé le délai au 10 octobre. La SPA a été convoquée le 9 octobre à 19h00 par la Préfecture de Police de Paris, celle-ci a reconnu lui devoir des sommes importantes au titre des exercices 2000, 2001 et 2002. Parallèlement, la

Préfecture s'est engagée à lancer un appel d'offres, et, en attendant, le préfet a réquisitionné la SPA pour assurer la fonction « fourrière de Paris ».

Tout cela explique que nous souscrivons avec enthousiasme à la recommandation de la Cour des comptes lorsqu'elle dit : « La Cour (...) constate les difficultés rencontrées pour résoudre le problème de la fourrière et recommande que la solution conventionnelle soit étudiée ». Il faut rappeler aussi qu'à la suite d'un contrôle de police, les chiens définis comme « chiens dangereux » dans la loi du 6 janvier 1999 peuvent être placés en « réquisition-fourrière » pendant des semaines, des mois, des années, en attente de la décision de justice ou de police, sans aucune rémunération.

D'autre part, en 1999, le ministère de l'économie et des finances a recommandé à la SPA de créer une filiale commerciale pour ses fourrières parce que les appels d'offre mettaient en « concurrence » la Société protectrice des animaux avec des prestataires privés. Cela a concerné neuf départements en France (sur lesquels il y a eu des appels d'offres). Par courrier du 3 août 2002, le même ministère de l'économie et des finances a finalement autorisé la SPA à ne pas passer par une structure commerciale. Le conseil d'administration du 19 septembre 2002 a donc pris la décision de désengager la SPA de ce secteur commercial. Comme on peut le constater, la Société protectrice des animaux a déjà suivi la recommandation de la Cour des comptes (dans son introduction et dans sa conclusion), selon laquelle « Elle (la SPA) devra en particulier veiller, par un respect scrupuleux de la réglementation relative aux fourrières, à délimiter ses interventions dans ce secteur, afin de ne pas amputer au profit d'une activité concurrentielle les ressources qu'apporte la générosité publique pour l'action de protection animale que soutiennent ses donateurs ». On ne peut que s'en réjouir.

La mission de la SPA est de sauver les animaux et de leur offrir un avenir, cela depuis sa création, en 1845. Les fourrières SPA dépendent donc d'une charte éthique, qui implique que les animaux soient nourris, soignés, tatoués, vaccinés, stérilisés. Mais sa mission n'est pas d'assumer seule (ou presque) les charges financières de ces trente-six fourrières en France, notamment lorsqu'elle assure une mission de service public qui doit être assumée par les municipalités. On ne peut pas, à la fois, reprocher à la SPA d'être parfois en « surpopulation » et ne pas l'aider à assumer des charges financières des fourrières qui ne lui incombent pas. La Société protectrice des animaux ne vit que de dons, il paraîtrait juste que le service qu'elle apporte aux services publics et/ou aux municipalités trouve une contrepartie au bénéfice de la protection animale.

De fait, qu'il s'agisse des dispensaires ou des fourrières, la Société protectrice des animaux souhaite que les concertations avec toutes les instances concernées puissent avoir lieu et aboutissent, cela pour continuer de « Sauver, Protéger et Aimer » les animaux.

La Société protectrice des animaux poursuit son action sur le terrain. La liste des chantiers est longue, et il y a beaucoup de travail. On peut retenir trois grands projets en cours. D'abord le plan pluriannuel, largement

entamé, et destiné à la rénovation ou la reconstruction de l'ensemble des structures de la SPA. Ensuite, la mission interne destinée à recueillir les idées, suggestions, critiques de l'ensemble de « L'Equipe SPA » (salariés, bénévoles, adhérents, partenaires), et qui doit aboutir en 2003 à un projet qui permette à l'association d'être - encore et toujours - la première association de protection animale en France. Enfin, la Société protectrice des animaux a ouvert une réflexion sur la nécessité d'une modification de ses statuts, qui irait dans le sens de la modernisation en cours de l'association.

L'essentiel, la priorité, le fondement, pour la Société protectrice des animaux, est la protection animale. Chaque année, la Société protectrice des animaux fait avancer concrètement la défense et le développement de la protection animale, elle n'agit que dans ce sens.

Nous agissons, chaque jour, dans ce sens.

Annexe à la réponse du président de la SPA

Réalisations SPA depuis octobre 2000 (1)

(1) La Cour des comptes n'a pas contrôlé les réalisations de la SPA postérieurement au 1^{er} janvier 2001.

Fonctionnement institutionnel

Action	Objectif	Détail
<p>Décaler les CA pour qu'ils se déroulent une semaine après la réunion des 7 commissions et non plus la même semaine.</p> <p>depuis le 26.10.2000</p>	<p>Permettre aux membres du Conseil d'Administration de prendre connaissance des dossiers pour apporter un conseil éclairé lors de la prise de décisions du Conseil d'Administration.</p>	<p>Les comptes-rendus des commissions sont établis par les responsables de service, validés par le Directeur Général, puis envoyés aux administrateurs pour étude avant la réunion du Conseil d'Administration.</p> <p>Cela entraîne plus d'investissement en temps pour les administrateurs pour le bon fonctionnement de l'association.</p> <p>Pour préparer le Conseil d'Administration, qui se tient chaque mois, des administrateurs se réunissent dix jours plus tôt avec des membres de la direction au sein de commissions. Ces commissions permettent aux administrateurs d'être informés des activités des différents départements de la SPA et de donner un avis éclairé sur les points qui seront à l'ordre du jour du Conseil d'Administration.</p>
<p>Délégation du Président vers des administrateurs pour réaliser un travail en équipe</p> <p>depuis le 26.10.2000</p>	<p>Contrôler les délégations (audits) et porter assistance aux délégations en difficulté.</p> <p>Permettre aux administrateurs de contrôler les délégations.</p>	<p>Les administrateurs sont de plus en plus présents et impliqués sur le terrain ou dans des groupes de travail.</p>

Fonctionnement institutionnel

Action	Objectif	Détail
<p>Conseils d'Administrations extraordinaires depuis le octobre 001</p>	<p>Permettre plus de débats avant la prise de décision et en période de réorganisation.</p> <p>Permettre au Conseil d'Administration de disposer de tous les documents et de toutes les informations.</p> <p>Activer le rôle du Conseil d'Administration dans le suivi et le contrôle des actions.</p>	<p>Bonne participation en présence et en parole.</p>
<p>Réunion des Délégués Présidents</p> <p>01.12.2001</p> <p>02.12.2001</p>	<p>Renforcer les liens entre les instances locales et nationales.</p> <p>Propositions des Délégués Présidents.</p>	<p>21 délégations ont été représentées, soit 50 % de participation.</p> <p>Débat ouvert sous forme de questions / réponses.</p> <p>Des procédures administratives et de protection animale ont été rappelées.</p> <p>Nouvelle réunion des Présidents Délégués prévue le 30 novembre 2002.</p>
<p>Audits demandés par le Président à l'ensemble des services</p> <p>janvier 2002</p>	<p>Faire l'état des lieux du fonctionnement de l'Association.</p>	<p>Audits demandés par le Président (et réalisés par des cabinets extérieurs) sous le mandat du nouveau Directeur Général.</p> <p>Services concernés par ces audits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les Ressources Humaines - Le service Achats - Le service Legs - L'informatique - La société commerciale ACA.

Fonctionnement institutionnel

Action	Objectif	Détail
<p>Création de la lettre d'information aux adhérents</p> <p>janvier 2002</p>	<p>Créer un lien de confiance avec les adhérents.</p> <p>Les informer de nos actions sur le terrain et dans les refuges.</p> <p>Faire acte de transparence concernant l'utilisation de leurs dons.</p> <p>Répondre à une demande très forte d'informations.</p>	<p>28.000 exemplaires</p> <p>Lettre trimestrielle</p> <p>Contenu : informations sur les actions de terrain en faveur des animaux et sur le fonctionnement de la SPA.</p> <p>Cette lettre permet de combler un vide en terme de communication vis à vis de nos adhérents.</p> <p>Très bon accueil des adhérents.</p>
<p>Acquisition d'un immeuble contigu au siège actuel</p> <p>mars 2002</p>	<p>Permettre une meilleure assistance du siège aux délégations de province.</p> <p>Créer un centre de stérilisation.</p> <p>Suite à la réorganisation des services administratifs : besoin de bureaux supplémentaires.</p>	<p>L'acquisition de cet immeuble va permettre également :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La création de la cellule anti-traffic - La réactivation de la cellule Jeunes. <p>Coût : 1,7 M€ (11,14 MF)</p>
<p>Présentation du Budget lors d'une assemblée générale extraordinaire</p> <p>depuis le 02.03.2002</p>	<p>Permettre une validation et une approbation du budget en début d'année.</p>	<p>Avant 2002, les budgets étaient approuvés alors qu'ils étaient déjà entamés.</p>

Fonctionnement institutionnel

Action	Objectif	Détail
<p>Première réunion à Paris des responsables de sites (refuges et dispensaires)</p> <p>07.03.2002</p>	<p>Améliorer la gestion financière et l'accueil des animaux dans les refuges et dispensaires.</p> <p>Echanger et partager ses expériences de terrain.</p> <p>Mise en commun de l'expérience et des propositions de chacun.</p> <p>Renforcer les liens entre les instances locales et nationales.</p>	<p>Cette réunion a été mis en place par la Direction de l'époque.</p> <p>Les responsables de service ainsi que les Délégués Présidents ont participé à cette journée de travail.</p>
<p>Organisation d'assemblées locales des adhérents par les Présidents Délégués</p> <p>mai 2002 juin 2002</p>	<p>Respecter l'obligation statutaire.</p> <p>Plus de démocratie.</p> <p>Respect des statuts.</p> <p>Impliquer davantage les adhérents et les bénévoles.</p>	<p>Projet en cours pour mettre en place de nouvelles délégations : Var, Sarreguemines, Pays de Retz, Vichy, Alpes Maritimes.</p>
<p>Déplacement de l'Assemblée Générale le samedi après-midi à la place du jeudi</p> <p>29.06.2002</p>	<p>A la demande des adhérents, assurer une plus grande participation, notamment pour ceux qui viennent de province, pour une plus grande démocratie.</p>	<p>Bonne participation.</p> <p>Satisfaction des adhérents.</p>

Fonctionnement institutionnel

Action	Objectif	Détail
Mission interne dans l'ensemble des sites octobre 2002	Recueillir les idées, suggestions, critiques afin d'améliorer le fonctionnement de la SPA.	Favoriser une réflexion sur la modification des statuts.
Création d'une lettre aux donateurs calquée sur celle des adhérents décembre 2002	Instaurer un lien de confiance avec les donateurs. Les informer de nos actions sur le terrain et dans les refuges. Faire acte de transparence concernant l'utilisation de leurs dons.	Les donateurs ne sont pas tous adhérents et ne reçoivent donc pas la Lettre d'information aux adhérents.

Gestion

Action	Objectif	Détail
<p>Recrutement de cadres spécialisés et création de nouvelles fonctions depuis 2002</p>	<p>Acquérir de nouvelles compétences pour professionnaliser le fonctionnement.</p> <p>Remplacer le comité de direction composé de deux personnes par la création d'un poste de directeur général et de quatre postes de chefs de service.</p> <p>Assurer un meilleur contrôle, une meilleure efficacité des services ainsi qu'une transparence de fonctionnement des services.</p>	<p>2000 : Legs, Achat, Comptabilité, Contrôle de Gestion</p> <p>2001 : Ressources Humaines</p> <p>2002 : Directeur Général, Communication & Marketing</p> <p>L'organisation de l'Association est désormais en adéquation avec sa taille (équivalente à une moyenne PME de 23 millions d'euros de budget). Des fonctions "supports" au Siège assurent un soutien aux délégations et veillent au respect des règles légales et aux orientations du Conseil d'Administration.</p> <p>Les quatre postes créés sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un responsable communication & Marketing - Un responsable financier - Un responsable des ressources humaines - Un responsable des achats.
<p>Rattachement administratif des sites depuis le octobre 2000</p>	<p>Respecter les statuts qui prévoient que la SPA est une seule entité et répondre à la recommandation de la Cour des Comptes.</p> <p>Décharger les délégations des tâches administratives pour axer leur travail sur le terrain et la protection animale.</p>	<p>41 sites rattachés à fin octobre 2002 (soit plus de 85 % du budget total de la SPA).</p>

Gestion

Action	Objectif	Détail
<p style="text-align: center;">Consultation des fournisseurs 2001</p>	<p>Assurer la transparence et une meilleure gestion des dépenses.</p>	<p>Appel d'offres sur tous les prestataires extérieurs. <u>Ex</u> : - Marché des aliments - Contrat d'agence de communication - Travaux immeuble rue Flachat.</p>
<p style="text-align: center;">Statistiques 2001</p>	<p>Mettre en place des statistiques nationales sur l'activité des refuges et dispensaires.</p>	<p>Tenues des statistiques dans les refuges rattachés.</p>
<p style="text-align: center;">Démarche de gestion prévisionnelle 2001</p>	<p>Respecter l'obligation statutaire. Instaurer la culture « budget » et sensibiliser les responsables de sites aux contraintes financières.</p>	<p>Mai 2001 : premier budget de la SPA. Janvier 2002 : mise en place d'un suivi budgétaire des sites rattachés. Veille sur évolution à moyen terme 3-7 ans. Alerte sur les dépassements budgétaires, les progressions des dépenses. Approbation du budget 2002 par l'Assemblée Générale Extraordinaire du 2 mars 2002.</p>
<p style="text-align: center;">Premier organigramme du siège juin 2001</p>	<p>Etablir une organisation cohérente du Siège pour assurer la réussite de la centralisation.</p>	<p>Décision de création de la fonction « Direction Générale » avec l'embauche d'un Directeur Général.</p>

Gestion

Action	Objectif	Détail
<p>Mise en place de procédures legs depuis le mars 2002</p>	<p>Doter le service d'outils informatiques pour améliorer la gestion des legs.</p> <p>Doter le service de procédures fiables pour assurer la transparence dans la gestion des legs.</p>	<p>Mise en place d'une procédure legs permettant le suivi des réalisations et des affectations.</p> <p>Intervention du cabinet Salustro-Reydel pour établir des procédures de gestion de legs conformes aux obligations légales et aux nécessités de contrôle, notamment les legs avec affectation testamentaire.</p>
<p>Envoi des documents comptables aux adhérents en même temps que la convocation à l'Assemblée Générale mai 2002</p>	<p>Mieux informer les adhérents sur la situation financière de l'association.</p>	<p>Suite à la demande des adhérents formulés en Assemblée Générale 2001, le compte de résultat et le bilan avec les commentaires ont été envoyés, pour la première fois, à l'ensemble des adhérents en même temps que la convocation à l'Assemblée Générale 2002.</p>
<p>Compte Emploi / Ressources juin 2002</p>	<p>Respecter l'obligation statutaire.</p> <p>Présenter un compte emploi / ressources suivant les obligations légales.</p> <p>Volonté de rendre compte de l'emploi des ressources aux adhérents et aux donateurs.</p>	<p>Compte emplois / ressources, distribué pour la première fois aux adhérents de l'Assemblée Générale 2002, il ressort la structure de coût de la SPA :</p> <p>68 % en mission protection animale.</p> <p>Egalement envoyé à tous les adhérents en novembre 2002.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p style="text-align: center;">Mesures de protection animale janvier 2001</p>	<p>Fixer une politique éthique commune en matière de protection animale au sein de la SPA et ses priorités : lutte contre la prolifération (notamment les chats en métropole), actions préventives en matière sanitaire.</p>	<p><u>5 mesures concrètes :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aucun chien à l'attache - Tatouage au dermographe : confort pour l'animal (sous anesthésie) et traçabilité (inaltérable) - Tests leucose pour tous les chats - Vaccination de tous les chiens (contre la maladie de carré, l'hépatite, parvirose, leptovirose et la rage) et les chats (contre le coryza, le typhus et la rage) - Stérilisation de tous les chats mis à l'adoption : mesures mises en application progressivement, notamment suivies dans les sites rattachés. <p>Coût : 0,3 M€ à 0,46 M€ (2 à 3 MF)</p>
<p style="text-align: center;">Réouverture du dispensaire du Cannet avril 2001</p>	<p>Dispenser des soins entièrement gratuits aux personnes en difficulté financière.</p>	<p>Réouverture possible suite à un partenariat établi avec les municipalités, l'association "Vétérinaires pour tous" et la SPA.</p> <p>Total legs affectés : 10 074,11 €.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Mise en place des 1ères Assises de la protection animale à l'Assemblée Nationale (sous le haut patronage de Raymond Forni, Président de l'Assemblée Nationale)</p> <p>08.06.2001 09.06.2001</p>	<p>Mener une réflexion de fond sur les questions de protection animale : la place de l'animal dans notre société, dans l'écosystème.</p>	<p><u>Tables rondes</u> : "commerce, abandons, mauvais traitements : l'animal malade de l'homme", "les pitt-bulls et nous", "la faune sauvage en France", l'industrialisation de l'animal."</p> <p><u>Participants</u> : Geneviève Perrin-Gaillard - députée des Deux Sèvres, Corinne Lepage (ancien ministre de l'environnement), Roland Nussenger, ancien ministre et d'autres participants venant de : la préfecture de police, école nationale vétérinaire de Maisons-Alfort, France Nature environnement, Ligue de protection des Oiseaux, ASPAS, Muséum d'Histoire Naturelle, Ministère de l'environnement, Coordination nationale contre les élevages industriels, etc.</p> <p><u>Aboutissement</u> : Toutes les propositions qui se sont manifestées lors de ces Assises ont été regroupées au sein d'une Charte de la Protection Animale. Ce texte suggère des propositions de loi au législateur afin d'améliorer la condition animale en France. La Charte a été adoptée par l'ensemble des participants.</p> <p>Secondes Assises de la protection animale prévues pour juin 2003.</p>
<p>Premier Noël des animaux en partenariat avec les autres associations de Protection Animale à l'espace Auteuil (Paris) et dans tous les refuges</p> <p>décembre 2001</p>	<p>Créer une synergie et une solidarité entre les associations pour plus d'efficacité dans les actions en faveur des animaux.</p> <p>Développer les adoptions.</p> <p>Trouver des familles d'accueils pour un grand nombre d'animaux et désemplir les refuges.</p>	<p>Toutes les associations de protection animale sont invitées.</p> <p>L'événement est organisé avec la Fondation Bardot et l'Ecole du Chat.</p> <p>Succès de l'opération avec un record d'adoption : 650 animaux.</p> <p>Second Noël des Animaux prévu en décembre 2002.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p style="text-align: center;">Plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges depuis 2002</p>	<p>Améliorer les conditions d'accueil des animaux et favoriser les conditions de travail des bénévoles et des salariés.</p>	<p>Il faut reconstruire d'urgence certains refuges, en rénover ou en améliorer d'autres. Attention aux délais d'obtention des autorisations des administrations compétentes qui peuvent retarder les dates des travaux.</p>
<p style="text-align: center;">Réalisation de chatteries aux sables d'Olonne (85) 2002</p>	<p>Réalisation de chatteries</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges. Coût : 91,47 K€ (600 KF) TTC. Total legs affecté : 60 072,70 €.</p>
<p style="text-align: center;">Travaux au refuge de Luynes 2002</p>	<p>Travaux d'assainissement en cours.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges. Estimation : 100 000 €. Total legs affecté : 99 283 €.</p>
<p style="text-align: center;">Travaux au refuge de Rennes 2002</p>	<p>Travaux d'assainissement terminés.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p>
<p style="text-align: center;">Cours d'éducation canine au refuge d'Orgeval 2002</p>	<p>Proposer aux adoptants d'apprendre à mieux comprendre et contrôler leur animal. Transmettre aux futurs adoptants des notions d'éducation de base et abaisser le risque d'échecs à l'adoption.</p>	<p>Les cours d'éducation canines sont gérés par le Pôle de Protection animales des refuges SPA.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
Transfert du dispensaire de Toulouse 2002	Achat d'un bâtiment pour le transfert d'un dispensaire.	Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges. Coût : 15,24 K€ (100 KF) de travaux + achat estimation : 0,15 M€ (1 MF). Total legs affecté : 114 269,03 €.
Rénovation du refuge de Chaumont 2002	Rénovation du refuge.	Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges. Coût : 76,22 K€ (500 KF).
Rénovation du refuge de Gennevilliers 2002	Rénovation du refuge.	Estimation : 0,76 M€ (5 MF) pour les travaux ou 1,52 M€ (10 MF) pour la reconstruction. Total legs affecté : 141 727,05 €.
Transfert du dispensaire du Petit Quevilly 2002	Transfert du dispensaire.	Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges. Estimation : entre 0,15 et 0,23 M€ (1 et 1,5 MF).
Lancement des bons de stérilisation et de tatouage en Ile-de-France à usage exclusif des délégués enquêteurs janvier 2001	Remédier à la prolifération des chats errants.	Cette opération est vouée à être étendue sur toute la France pour lutter contre la surpopulation. Coût : 4 570 € (29 977,23 F) par département

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Réunions des délégués enquêteurs à paris et en province janvier 2002</p>	<p>Faire connaissance ou apprendre à mieux se connaître.</p> <p>Echanger et partager ses expériences de terrain.</p> <p>Faire l'état des lieux des enquêtes de l'année passée.</p> <p>Répondre aux questions des délégués enquêteurs par rapport à toutes les situations auxquelles ils peuvent être confrontés lors d'une enquête ou lors d'un contrôle de placement.</p>	<p>Nouvelle rencontre prévue pour 2003 avec une session de formation.</p>
<p>Création du centre de stérilisation à Paris juin 2002</p>	<p>Pour lutter contre la prolifération des chats des rues :</p> <p>travail en amont pour freiner la surpopulation canine et féline qui engendre abandons et maltraitance.</p>	<p>Entièrement gratuit pour les adhérents SPA et les personnes qui s'occupent de chats libres, participation au prix coûtant pour les associations.</p> <p>Coût de fonctionnement estimé à 140-180 K€ pour 3 700 stérilisations/an.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Création du Pôle de Protection dans les refuges</p> <p>10.06.2002</p>	<p>Pour coordonner le savoir-faire de la SPA en matière de protection animale dans les refuges.</p> <p>La modernisation des sites, le respect d'une éthique commune à tous les refuges, l'harmonisation des modalités d'accueil des animaux, de leur adoption sont autant d'exemples de priorités données à ce pôle.</p>	<p>Fonctionnement des refuges :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'espaces d'accueil adaptés au comportement et au bien-être des chats - Organisation des transferts d'animaux entre refuges, en fonction des possibilités, pour équilibrer les populations et pour optimiser les adoptions - Formation du personnel (réalisée pour l'instant à Orgeval).
<p>Cellule anti-traffic réactivée à Vichy</p> <p>septembre 2002</p>	<p>Démanteler les trafics d'animaux (chiens, chats et autres)</p> <p>Toutes les interventions se font en étroite collaboration avec le Procureur, les services de la police, gendarmerie et douane.</p>	<p>Le trafic d'animaux est le 3ème trafic mondial après les armes et la drogue (statistiques officielles).</p> <p>La SPA mène des enquêtes pour dénoncer et faire condamner :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les importations illégales de chiots et chatons venant notamment d'Europe de l'Est - Les vols à destination des laboratoires - Les élevages clandestins - etc. <p>Budget de fonctionnement : 150 K€ / an (estimation)</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Travaux au refuge d'Orgeval septembre 2002</p>	<p>C'est le deuxième refuge SPA en terme d'activité en France - autorisé pour 300 chiens -</p> <p>Travaux d'insonorisation et de rénovation de l'isolation acoustique suite à une plainte des riverains et à la condamnation de la SPA en tant qu'exploitant pour non respect des normes de bruit.</p> <p>Optimiser l'accueil des animaux.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Estimation : 1,07 M€ (7 MF) TTC.</p> <p>Autour de 0,38 M€ à 0,46 K€ (2,5 à 3 MF) TTC devraient être financés par le Conseil Général du Val d'Oise.</p>
<p>Reconstruction du refuge de Mont-de-Marsan octobre 2002 (inauguration)</p>	<p>Reconstruction sur un nouveau site du refuge-fourrière avec 40 boxes fourrière et 90 boxes refuge.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Construit en 10 mois. Participation financière de la communauté agglomération du Marsan, de l'Etat, de l'Union européenne et du Conseil Général.</p> <p>Coût : 1,07 M€ (7 MF) TTC dont 76,22 K€ (500 KF) pour la SPA</p> <p>Total legs affecté : 17 596,37 €.</p>
<p>Création de la Section Europe 23.10.2002</p>	<p>Présence de la SPA à l'Eurogroup pour une participation engagée de la protection animale.</p>	<p>Le Président de la SPA est membre du comité exécutif depuis novembre 2001.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Création par le Pôle de Protection d'un règlement intérieur des refuges et des dispensaires novembre 2002</p>	<p>Respect des procédures administratives et respect des animaux.</p> <p>Avoir un règlement éthique commun à l'ensemble des dispensaires et des refuges de la SPA.</p>	<p>La création de ce règlement permet de revoir les procédures existantes et d'en créer, s'il le faut, de nouvelles.</p>
<p>Construction d'un cimetière animalier à Vaux-le-Pénil novembre 2002</p>	<p>Construction d'un cimetière animalier.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Estimation : 45,73 K€ (300 KF) TTC</p> <p>Total legs affecté : 195 K€.</p>
<p>Construction d'un refuge à Mougins 2003 (objectif)</p>	<p>Achat d'un terrain et construction d'un refuge.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Coût : 1,22 M€ (8 MF) TTC.</p> <p>Total legs affectés : 1 179 724,8 €.</p>
<p>Rénovation du refuge de Morée et création d'un centre d'accueil pour les animaux des testateurs 2003</p>	<p>Rénovation du refuge.</p> <p>Construction d'un centre d'accueil pour les animaux des testateurs.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Estimation : 0,3 M€ (2 MF) TTC.</p> <p>Estimation : 0,3 M€ (2 MF) TTC.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Création d'un refuge au Mans</p> <p>2003</p>	<p>Achat d'un chenil élevage pour transformer en refuge.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Estimation : 0,3 M€ (2 MF) TTC pour l'achat.</p> <p>Estimation : 0,3 M€ (2 MF) TTC pour les travaux.</p> <p>Total legs affectés : 34 301,03 €.</p>
<p>Reconstruction du refuge d'Albi</p> <p>2003</p>	<p>Ce très vieux refuge est à détruire et à reconstruire entièrement et le plus rapidement possible.</p> <p>Capacité d'accueil : 40 chiens et 30 chats pour la fourrière & 70 chiens et 50 chats pour le refuge.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Estimation : 1,07 M€ (7 MF) TTC.</p> <p>Total legs affecté : 59 455,12 €.</p>
<p>Section Jeunes SPA réactivée</p> <p>janvier 2003</p>	<p>Cellule créée en 1948 pour sensibiliser les jeunes à la protection animale. Elle accueillait des jeunes de 8 à 18 ans, dans des clubs répartis sur toute la France.</p>	<p>Ces dernières années, la section du siège avait malheureusement dû être mise "en sommeil". Un animateur Jeunes est prévu en 2003.</p> <p>Les JSPA participent à différents projets en faveur de la protection animale. Ils apportent un précieux coup de main dans les refuges, promènent les chiens, participent aux journées portes ouvertes ou aux différentes actions locales.</p> <p>Cours de secourisme animalier.</p>

Protection animale

Action	Objectif	Détail
<p>Construction d'un refuge à la Roche/Yon mars 2003</p>	<p>Construction d'un nouveau refuge nécessaire car ancien refuge enclavé dans zone commerciale.</p> <p>Terrain d'1 ha à 500 KF proposé par la ville.</p> <p>Construction d'un refuge fourrière comprenant 20 à 30 boxes fourrière et 60 boxes refuge.</p>	<p>Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges.</p> <p>Entre 0,61 M€ et 0,76 M€ (4 et 5 MF) TTC.</p> <p>Isolation phonique et thermique renforcée, prévue pour tous les refuges à partir de maintenant.</p> <p>Se référer à Orgeval pour isolation.</p> <p>Total legs effecté : 12 465,12 €.</p>
<p>Construction d'un espace animalier à Perpignan mai 2003</p>	<p>Projet de construction d'un espace animalier en plus du refuge existant. Bail de 40 ans. La communauté s'engage à soutenir le fonctionnement pendant 40 ans à hauteur de 68 602 €/an - Premier exemple de financement du fonctionnement d'un refuge par une collectivité.</p>	<p><u>Remarques :</u></p> <p>Par rapport au refuge, un espace animalier n'accueille pas que des chiens et chats mais par exemple des oiseaux, mammifères, etc.</p> <p>Il s'agit du département qui a le plus de divagations de chiens et chats en France (population estivale importante).</p> <p>Il s'agit du premier exemple de financement du fonctionnement d'un refuge par une collectivité (système de bons d'adoption).</p> <p>Coût : 0,61 M€ (4 MF) TTC</p> <p>Total legs affectés : 178 799,35 €.</p>