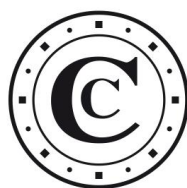


Cour des comptes



LA FONDATION ASSISTANCE AUX ANIMAUX

Exercices 2015 à 2019

Organisme bénéficiant de dons

Janvier 2022

Sommaire

PROCEDURES ET METHODES.....	5
SYNTHESE	7
AVIS DE CONFORMITE.....	11
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION.....	15
 CHAPITRE I UN STATU QUO INJUSTIFIABLE DANS LA GOUVERNANCE DE LA FONDATION ET DES PROGRES INSUFFISANTS DANS SON ORGANISATION	 17
I - LA REFORME DES STATUTS ET DES REGLES DE GOUVERNANCE : UN CHANTIER AU POINT MORT.....	17
A - Des statuts inchangés et souvent non respectés	17
B - Une refonte des statuts reportée <i>sine die</i>	21
C - Des réformes indispensables à poursuivre pour prévenir les conflits d'intérêts.....	22
II - DES AVANCEES INSUFFISANTES DANS LA PLANIFICATION STRATEGIQUE ET L'ORGANISATION DES SERVICES CENTRAUX.....	24
A - Une planification stratégique enfin mise en place mais au contenu sommaire	24
B - Des effectifs en hausse, mais un déficit persistant de compétences au sein du siège	25
III - DES SOURCES D'INSATISFACTION REVELEES PAR L'EXERCICE DES CONTROLES EXTERNES	26
A - Un contrôle fiscal se terminant par une absence de redressement et la création en comptabilité d'un secteur lucratif	26
B - Des défauts de déclaration préalable et des non-conformités en matière sanitaire	27
C - L'absence persistante de labellisation indépendante	27
IV - UNE DEMARCHE DE CONTROLE INTERNE ET DE MAITRISE DES RISQUES ENFIN ENGAGEE, MAIS DE NOMBREUSES EXIGENCES ENCORE NON SATISFAITES.....	28
A - Des progrès inégaux sur les procédures internes et la cartographie des risques	28
B - Les régies d'avance : un dispositif ancien mal maîtrisé	29
C - Un suivi insuffisant des recettes en espèces collectées par les établissements.....	29
 CHAPITRE II DES DIFFICULTES A RENDRE COMPTE DE L'EMPLOI DES RESSOURCES ISSUES DE LA GENEROSITE PUBLIQUE.....	 31
I - LES ETATS FINANCIERS : LE MAINTIEN D'UN NIVEAU ELEVE DE RESERVES.....	31
A - Les comptes de résultat : un bénéfice net cumulé très important.....	31
B - Les bilans : des réserves maintenues à un niveau élevé	36
II - LES COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES : DES AMELIORATIONS A POURSUIVRE	39
A - Les principes de passage entre la comptabilité générale et le CER	39
B - Classification des emplois présentés en CER : des ajustements, pour certains insatisfaisants, effectués en réponse au précédent contrôle de la Cour	41
C - Un « pied de CER » resté jusqu'à présent non renseigné.....	42
III - UNE COMMUNICATION FINANCIERE QUI RESTE PARCELLAIRE	43
A - Les informations délivrées au grand public : des avancées réelles mais encore incomplètes	43
B - Des ratios d'emplois des ressources de générosité publique calculés sur des bases critiquables.....	44

CHAPITRE III UNE COLLECTE DE RESSOURCES SOUTENUE GRACE AU SOUTIEN D'UN PUBLIC FIDELE	49
I - UNE STRATEGIE DE COLLECTE FONDEE SUR DES MODALITES STABLES DANS LE TEMPS.....	49
A - L'absence d'objectifs affichés dans les déclarations préalables d'appels à dons	49
B - Des modalités d'appels à dons et legs globalement inchangées.....	49
C - L'atout majeur constitué par la grande fidélité des donateurs	50
D - Une collecte de dons assez stable dans le temps.....	50
II - LE TRAITEMENT DES DONS ET L'EMISSION DES REÇUS FISCAUX : UNE GESTION DIRECTE QUI NECESSITE D'ETRE MIEUX MAITRISEE.....	51
A - Un traitement des dons intégralement assuré par le siège de la fondation	51
B - Des fragilités dans la qualification des recettes et la délivrance des reçus fiscaux	52
III - LES LEGS ET LIBERALITES : UNE RESSOURCE DE GENEROSITE PUBLIQUE CENTRALE POUR LA FONDATION	53
A - Un poids déterminant dans les recettes	53
B - Des progrès à accomplir dans l'exercice des prérogatives du conseil d'administration.....	55
C - Un suivi des dossiers globalement rigoureux et des legs affectés désormais retracés.....	56
IV - LES FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS : UNE BONNE MAITRISE DES COUTS	57
CHAPITRE IV PEU DE RESULTATS DANS LE DEVELOPPEMENT DU RESEAU DES ETABLISSEMENTS ET UNE MONTEE EN PUISSANCE MODESTE DES MISSIONS NOUVELLES	59
I - UN MANQUE DE STRATEGIE ET DE PILOTAGE DANS LA GESTION DIRECTE DES EQUIPEMENTS	59
A - Une stratégie de développement peu cohérente	60
B - Des efforts très inégaux dans la modernisation des équipements conduisant à une importance croissante donnée à la Corse	64
C - Un pilotage opérationnel défaillant et un défaut général de mise en concurrence des prestataires.....	65
II - DES MISSIONS SOCIALES SPECIFIQUES PEU DEVELOPPEES	70
A - Les publications	70
B - Les expositions et les manifestations	70
C - Les secours et subventions et la coopération avec les services publics.....	71
CHAPITRE V DES PRATIQUES DE FONCTIONNEMENT PEU RIGOUREUSES PORTANT PREJUDICE AUX INTERETS FINANCIERS DE LA FONDATION.....	74
I - LE PILOTAGE CHAOTIQUE DES RESSOURCES HUMAINES.....	75
A - La gestion des collaborateurs du siège : un défaut de sérieux et de fiabilité.....	75
B - Une rotation élevée des effectifs et des pratiques d'indemnisations généreuses.....	76
II - LA GESTION DU PARC IMMOBILIER LOCATIF : DES RELATIONS EXCLUSIVES AVEC UN NOMBRE LIMITE DE PARTENAIRES.....	76
ANNEXE.....	79
REPONSE DE L'ORGANISME CONCERNE.....	85

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes bénéficiant de dons

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

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

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

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

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

Dans ce cadre, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation Assistance aux animaux sur les exercices 2015 à 2019, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées, d'une part aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, d'autre part aux objectifs de l'association.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé à la présidente de la Fondation Assistance aux animaux le 8 juillet 2021. Celle-ci a répondu le 7 septembre 2021 et a été auditionnée par la Cour le 29 septembre 2021.

Le présent rapport a été délibéré le 1^{er} octobre 2021 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Clément, président de section, et composée de M. Giannesini et de Mme Régis, le rapporteur étant M. Hervio, conseiller maître, Mme Mattei, conseillère maître, étant la contre-rapporteuse.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Advielle, Martin, Meddah, Lejeune, Mmes Bergogne, Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur ce rapport le 18 novembre 2021.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis à la présidente de la Fondation Assistance aux animaux par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-18 du code des juridictions financières. Cette dernière a transmis une réponse jointe en annexe.

Le Premier président a approuvé la publication du rapport le 14 janvier 2022.

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

Synthèse

Créée en 1989, la Fondation Assistance aux animaux a pour objet la défense et la protection des animaux. En 2019, elle a encaissé 16 M€ de ressources de générosité publique (en dons, legs et libéralités). Elle emploie 125 collaborateurs en équivalent temps plein et gère à ce jour un réseau de 18 établissements (dispensaires, refuges, maisons de retraite), essentiellement en Île-de-France et dans le sud de la France, où sont pris en charge environ 1 800 animaux. Elle participe à des actions de sauvegarde d'animaux maltraités ou abandonnés et tire la quasi-intégralité de ses ressources de la générosité du public.

À l'issue du contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation Assistance aux animaux au cours des exercices 2011 à 2014, la Cour des comptes avait attesté, en juillet 2016, en application des dispositions de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières, de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique pour les motifs suivants :

- la fondation n'avait pas porté à la connaissance des donateurs sa stratégie visant, selon les termes de ses dirigeants, à en faire à terme une structure pouvant vivre uniquement du revenu de son patrimoine. Cette stratégie l'avait conduite, sur la période contrôlée, à consacrer près du quart des ressources issues de la générosité publique à l'acquisition d'immeubles de rapport et à l'accumulation de réserves financières, alors que les objectifs exposés dans les campagnes d'appels à dons ou à legs mettaient uniquement en avant la nécessité de répondre aux besoins immédiats d'aide aux animaux ;
- les défaillances constatées dans la construction du compte d'emploi des ressources et la rédaction de son annexe ne permettaient pas aux donateurs d'être correctement informés de la réalité de l'emploi des ressources collectées grâce aux appels publics à la générosité.

La Cour précisait, en outre, que le contrôle avait « révélé de multiples défaillances dans la gouvernance, l'organisation et la gestion de la fondation » et sept recommandations lui avaient été adressées.

Le ministre du budget a décidé de ne pas suspendre les avantages fiscaux liés aux dons, legs et versements effectués au profit de la fondation et précisé, dans le rapport motivant sa décision et adressé au Premier président de la Cour des comptes, que le maintien de ces avantages était conditionné à la prise en compte immédiate des préconisations émises par la Cour, à la modification « rapide et rigoureuse » des pratiques contestées et à une évolution de la gouvernance.

À l'issue du présent contrôle portant sur les exercices 2015 à 2019, il apparaît que quelques progrès ont été enregistrés dans l'élaboration des états financiers et dans la communication auprès des donateurs, ce qui conduit la Cour à formuler un avis de conformité avec réserves. Par ailleurs, les règles et les pratiques de gouvernance n'ont pas profondément évolué. À l'issue du présent contrôle, la fondation s'est engagée à les modifier.

Comptes de la fondation et communication financière : des avancées encore insuffisantes

Les règles d'élaboration des états financiers de la fondation (comptes de bilan et de résultat ; comptes d'emploi des ressources) avaient fait l'objet de nombreuses critiques de la part de la Cour. La fondation s'est employée à y répondre, en apportant sur de nombreux points techniques les modifications requises. Certaines recommandations importantes sont néanmoins restées lettre morte entre 2015 et 2019, alors même qu'elles portaient sur des positions de principe constamment réaffirmées dans le passé par la Cour et désormais imposées par le règlement comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018 applicable depuis l'exercice 2020 : enregistrement du produit des legs en recettes d'exploitation au compte de résultat ; prise en compte, dans la rubrique « ressources collectées auprès du public » des comptes d'emploi annuels, des revenus financiers ou immobiliers issus des ressources de générosité publique.

En matière de communication financière auprès du public et des donateurs, d'incontestables progrès ont été accomplis, à la fois à travers l'amélioration des informations délivrées dans les rapports financiers annuels et grâce à leur diffusion désormais assurée sur le site internet de la fondation. Sur le fond toutefois, les lacunes soulignées par la Cour en 2016 restent en tous points d'actualité. Les messages véhiculés sur le poids relatif des emplois liés aux missions sociales, aux frais de recherche de fonds et aux frais de fonctionnement s'appuient sur des ratios de présentation calculés à partir de données partielles et erronées, ce qui a pour effet de surévaluer la proportion des emplois consacrés aux missions sociales. En outre, l'accent marqué mis par la fondation sur l'acquisition de biens immobiliers locatifs, à partir de ressources de générosité publique, ne fait pas l'objet d'une information du public suffisamment exhaustive et transparente. Enfin, la politique d'investissement dans des biens destinés à l'exploitation a bénéficié de manière privilégiée au territoire corse, sans que ce choix d'allocation prioritaire ait fait l'objet d'une quelconque communication de la part de la fondation auprès des donateurs.

Règles et pratiques de gouvernance au sein de la fondation : un *statu quo* injustifiable

Le ministre du budget avait souligné avec une particulière insistance auprès de la fondation la nécessité pour elle de faire évoluer sa gouvernance et de modifier sans délai les pratiques contestées par la Cour dans son précédent rapport public. Aucune initiative majeure n'a toutefois été prise en la matière.

Une réflexion sur une refonte des statuts a certes été engagée, bien que très tardivement, à la fin de l'année 2018. Elle n'a toutefois donné lieu qu'à de courts débats au sein du conseil d'administration et n'a abouti à aucune décision, faute d'une volonté claire de faire aboutir ce projet indispensable. Par ailleurs, si des dispositions ont été prises pour régler certaines situations de conflits d'intérêts et instaurer des mécanismes de prévention, cette démarche reste toutefois sommaire et nécessite d'être substantiellement renforcée.

Les dysfonctionnements déplorés par la Cour en 2016 restent d'actualité. En l'absence de toute réforme statutaire, les pratiques de gouvernance, inchangées, continuent d'être marquées à la fois par le caractère peu collégial des décisions prises, l'absence de tout recours à des comités spécialisés émanant du conseil d'administration et intégrant des experts extérieurs choisis en raison de leurs compétences, ou encore par le manque manifeste d'ouverture dans la composition du collège des personnalités qualifiées. Celles-ci, souvent

présentes de longue date, sont continûment renouvelées sans aucune recherche sérieuse de diversification des profils.

L'absence de collégialité et de transparence dans les mécanismes de décision, regrettable dans son principe-même, ouvre au surplus la voie à des pratiques de gestion souvent fondées sur des relations anciennes avec certains prestataires ou fournisseurs, qui laissent peu de place à la mise en concurrence. De telles habitudes de fonctionnement, incompatibles avec la recherche de la plus grande efficacité, sont préjudiciables aux intérêts financiers de la fondation et au meilleur emploi des ressources issues de la générosité publique.

Stratégie et organisation : un manque de professionnalisme qui obère les capacités d'action de la fondation

Désormais dotée d'un plan stratégique adopté en 2018 en réponse aux recommandations formulées par la Cour, la fondation avait retenu, entre autres objectifs, de poursuivre le développement de son réseau d'établissements en régions et de réduire progressivement le niveau de ses réserves, jugé excessif par la juridiction.

Cinq années plus tard, les résultats enregistrés peuvent être considérés comme peu convaincants. Le réseau des établissements a finalement connu un développement plus modeste qu'escompté, en raison à la fois de certaines fermetures de maisons de retraite ou refuges existants et des retards importants pris dans l'ouverture de nouveaux dispensaires, faute d'un pilotage efficace par le siège. Quant aux efforts de modernisation des équipements existants, pourtant indispensables compte tenu de la vétusté de certains d'entre eux, ils ont été eux aussi très modestes.

Compte tenu de ce bilan pour le moins mitigé, la fondation n'a que faiblement ponctionné dans ses abondantes réserves, celles-ci étant encore très supérieures au niveau cible de trois années de charges d'exploitation retenu dans son plan stratégique.

Défaillante dans la conduite du développement du réseau, la fondation manque également de rigueur et de professionnalisme dans son pilotage opérationnel et dans la gestion des activités, alors même qu'elle est accompagnée par de nombreux prestataires extérieurs dont elle est même parfois devenue dépendante. La coordination des établissements est insuffisamment assurée, tandis que les contrôles et évaluations effectués par la direction sont superficiels, voire inexistantes. La relation avec les services territoriaux de l'État, dont la qualité et la régularité sont pourtant indispensables, laisse parfois à désirer. Enfin, la gestion des ressources humaines, déterminante dans une fondation employant autant de collaborateurs, est assurée de manière chaotique par le siège.

Ce constat d'ensemble est d'autant plus préoccupant que les coûts des établissements ayant des activités comparables (refuges, maisons de retraite, dispensaires) varient fortement, sans que l'on trouve d'explications à ces écarts : l'allocation des ressources issues de la générosité du public est donc loin d'être optimale.

Avis de conformité

En réponse au rapport de juillet 2016 sur la Fondation Assistance aux animaux, assorti d'une déclaration de non-conformité, le ministre du budget avait indiqué en janvier 2017 à la Cour qu'il décidait de ne pas suspendre les avantages fiscaux dont la fondation bénéficie, « à la stricte condition que celle-ci tire immédiatement toutes les conséquences des préconisations émises par la Cour des comptes dans son rapport et sa déclaration de non-conformité, qu'elle modifie rapidement et rigoureusement les pratiques contestées et fasse évoluer sa gouvernance ».

À l'issue de son contrôle sur les exercices 2015 à 2019, la Cour constate que les exigences ainsi fixées par le ministre du budget comme conditions indispensables au maintien des avantages fiscaux sur les dons et legs effectués au profit de la fondation ne sont que très partiellement satisfaites. Quelques progrès ont été enregistrés dans l'élaboration des états financiers et dans la communication auprès des donateurs, ce qui conduit la Cour à formuler un avis de conformité avec réserves. Par ailleurs, les règles et les pratiques de gouvernance n'ont pas profondément évolué. À l'issue du présent contrôle, la fondation s'est engagée à les modifier.

Dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières et au regard des diligences qu'elle a effectuées, la Cour des comptes considère que les dépenses engagées par la Fondation Assistance aux animaux au cours des exercices 2015 à 2019 sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité et aux objectifs de la fondation, mais elle assortit son avis des réserves suivantes :

- Sur deux catégories de ressources, dont le traitement comptable fait désormais l'objet d'une clarification dans le nouveau règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 applicable à partir de l'exercice 2020, la présentation des comptes suivie par la fondation jusqu'en 2019 n'a pas été suffisamment transparente :
 - le recours trop fréquent à une comptabilisation en produits exceptionnels des recettes encaissées au titre des legs et assurances-vie n'a pas permis aux donateurs d'avoir une appréciation exacte sur le caractère constant de ce type de ressources ;
 - les revenus financiers et locatifs issus de placements effectués ou de biens immobiliers acquis sur ressources de générosité publique n'ont pas été enregistrés, comme ils auraient dû l'être, dans la rubrique des « ressources collectées auprès du public » du compte d'emploi des ressources.
- Les montants mis en réserves (et les ratios correspondants) ne sont pas mentionnés parmi les emplois financés sur les ressources de générosité publique.
- L'information délivrée (en montants et en pourcentages) sur la part des ressources collectées auprès du public et consacrée respectivement à l'acquisition de biens immobiliers de rapport et aux biens destinés à l'exploitation (achats et travaux de modernisation) n'est ni exhaustive ni transparente.

- Le faible volume des dépenses consacrées à l'acquisition et à la rénovation des établissements, qui contraste avec le montant élevé des honoraires versés chaque année à divers intervenants en matière de gestion courante, et le maintien d'un haut niveau de réserves financières inemployées, n'apparaît pas conforme aux attentes légitimes des donateurs sur l'emploi des ressources collectées auprès du public.

Récapitulatif des recommandations

1. Opérer sans délai la refonte des statuts annoncée depuis plusieurs années, en privilégiant l'adoption des statuts-types recommandés par le Conseil d'État et en choisissant la désignation par l'État d'un commissaire du gouvernement.
2. Créer sans délai des comités spécialisés, comme la fondation s'y est engagée, en intégrant des personnalités extérieures.
3. Renforcer rapidement les outils de maîtrise des risques et de contrôle interne.
4. Élaborer sans délai une communication financière complète et transparente, notamment à travers des ratios d'emplois des ressources de générosité publique établis sur des bases fidèles à la réalité.
5. Renforcer les prérogatives du conseil d'administration sur le suivi des dossiers de legs et libéralités.
6. Réformer en profondeur les règles et pratiques de gestion du réseau des établissements, en mettant en place des outils de planification, de pilotage, de suivi des activités et des coûts, de mise en concurrence et de contrôle de gestion.

Introduction

Créée en 1989, la Fondation Assistance aux animaux (FAA) a pour objet la défense et la protection des animaux. En 2019, elle a encaissé 16 M€ de ressources de générosité publique (en dons, legs et libéralités). Elle emploie 125 collaborateurs en équivalent temps plein et gère à ce jour un réseau de 18 établissements¹ (dispensaires, refuges, maisons de retraite), essentiellement en Île-de-France et dans le sud de la France, où sont pris en charge environ 1 800 animaux. Elle participe à des actions de sauvegarde d'animaux maltraités ou abandonnés et tire la quasi-intégralité de ses ressources de la générosité du public.

À l'issue du contrôle de l'emploi de ces ressources au cours des exercices 2011 à 2014, la Cour des comptes avait attesté, en juillet 2016, que les dépenses engagées n'avaient pas été conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Elle avait relevé, par ailleurs, de nombreuses insuffisances à la fois dans la gouvernance, la gestion et la tenue comptable de la fondation.

La Cour avait assorti son rapport de sept recommandations :

- définir une stratégie pluriannuelle précisant les projets de développement, l'utilisation des réserves et la politique immobilière ;
- mettre en place un contrôle interne ;
- mettre un terme aux situations de conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration ;
- fiabiliser la comptabilité, notamment la tenue des comptes de bilan et la dotation, et enregistrer les legs en produits d'exploitation ;
- mettre le compte d'emploi des ressources et son annexe en conformité avec les dispositions du règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 ;
- diffuser aux donateurs et au public une information exhaustive passant en particulier par la mise en ligne du compte d'emploi des ressources et son annexe, sur le site internet de la fondation ;
- mettre en conformité les actions conduites par la fondation avec les missions sociales définies par le conseil d'administration.

Le ministre du budget, qui a décidé de ne pas suspendre les avantages fiscaux liés aux dons, legs et versements effectués au profit de la fondation, a précisé néanmoins que leur maintien était conditionné à la prise en compte immédiate des préconisations émises par la Cour, à la modification « rapide et rigoureuse » des pratiques contestées et à une évolution de la gouvernance.

La présente intervention de la Cour portant sur les exercices 2015 à 2019 a eu pour objet premier d'apprécier l'effectivité, l'exhaustivité et la qualité des réformes mises en œuvre pour répondre aux observations et recommandations formulées dans son précédent rapport.

¹ Auxquels s'ajoutent deux autres dispensaires en cours de réalisation.

À l'issue de cette revue, il ressort que peu de progrès significatifs ont été accomplis dans les réformes attendues en matière de gouvernance et d'organisation de la fondation (chapitre I).

En outre, le constat reste globalement inchangé quant à l'ampleur des réserves accumulées, la fondation peinant à employer les ressources qu'elle tire de l'appel à la générosité publique (chapitre II), celles-ci présentant l'atout majeur d'être régulières dans le temps grâce à des donateurs fidèles (chapitre III). Malgré les ambitions affichées pour consolider son rôle d'opérateur, la fondation tarde à moderniser et à développer son réseau d'établissements en régions, tandis que ses autres missions sociales restent embryonnaires (chapitre IV). Enfin, dans un contexte de frais de fonctionnement globalement contenus, les pratiques du siège restent insuffisamment rigoureuses, au détriment des intérêts financiers de la fondation et du meilleur emploi des ressources issues de la générosité du public (chapitre V).

Chapitre I

Un *statu quo* injustifiable dans la gouvernance de la fondation et des progrès insuffisants dans son organisation

I - La réforme des statuts et des règles de gouvernance : un chantier au point mort

Dans son rapport public de juillet 2016, la Cour déplorait à la fois un trop faible renouvellement dans la composition du conseil d'administration de la fondation, des lacunes préjudiciables dans l'information délivrée aux administrateurs, une influence limitée des représentants des ministères et des situations individuelles critiquables en termes de conflits d'intérêts.

Sur l'ensemble de ces sujets, aucun progrès significatif n'a été accompli et, malgré les engagements pris à la suite des recommandations de la Cour, la fondation a fait preuve d'une inertie dans la mise en œuvre d'une réforme pourtant indispensable de ses statuts et de ses pratiques de gouvernance.

A - Des statuts inchangés et souvent non respectés

Issue en 1976 de la fusion entre trois associations de défense des animaux maltraités et abandonnés, et devenue fondation reconnue d'utilité publique par décret du 14 mars 1989, la Fondation Assistance aux animaux reste régie par les statuts approuvés par arrêté ministériel du 7 octobre 2005. Son règlement intérieur, adopté le 12 mai 2004 et resté inchangé depuis lors, est donc devenu caduc, en violation des dispositions de l'article 19 des statuts.

L'article 1^{er} des statuts dispose que la fondation « a pour but, dans la continuité de son action, de propager (notamment parmi la jeunesse), la connaissance et le respect de la vie animale et d'assurer par tous les moyens à sa portée, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, la défense et la protection des animaux, tant domestiques que sauvages, et leur épargner toute souffrance ». Les missions sociales, définies en 2009, restent classées en trois catégories :

- gestion directe des équipements (refuges, maisons de retraite, dispensaires, ferme pédagogique) ;
- réalisation d'actions spécifiques (publications, expositions et manifestations, secours et subventions, etc.) ;
- coopération avec les services publics et les autres acteurs (campagnes de stérilisation, enquêtes et actions en justice, participation aux réunions des ministères, etc.).

Lors de sa précédente intervention, la Cour avait relevé le défaut de mention explicite et de valorisation de la mission sociale « coopération avec les services publics » dans la présentation du compte d'emploi des ressources. La fondation n'en a toutefois tiré les conséquences qu'à compter de l'exercice 2018, en intégrant cette mission sociale dans une rubrique dénommée « secours, subventions et coopération avec les services publics » relevant de la catégorie « réalisation d'actions spécifiques ».

1 - Le renouvellement des administrateurs : une absence d'ouverture et des règles statutaires non respectées

Composé de quatorze membres, le conseil d'administration de la fondation compte, d'une part, quatre membres de droit représentant les ministères chargés de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'agriculture et de l'écologie, et, d'autre part, dix personnalités qualifiées choisies par cooptation « en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de la fondation » (article 3 des statuts).

Dans son rapport public de juillet 2016, la Cour soulignait la longévité des administrateurs présents au titre des personnalités qualifiées et la permanence dans les fonctions de président de la fondation, alternativement occupées par deux membres d'une même famille, de l'origine à 2014.

Depuis décembre 2014, la gouvernance reste assurée par cette même famille, l'ancien président en titre étant devenu directeur-adjoint, puis directeur de la fondation à compter de 2015, tandis que sa mère est redevenue présidente. Quant à la composition du collège des personnalités qualifiées, elle est demeurée remarquablement stable au cours de la période sous revue, les administrateurs en poste lors de la précédente intervention de la Cour ayant été très majoritairement maintenus. Les seules cooptations nouvelles intervenues ont concerné les remplacements de l'ancien secrétaire général resté ensuite administrateur, démissionnaire en 2017, et du vice-président de la fondation, décédé en 2018.

Le poste d'administrateur resté vacant après la disparition du vice-président a été pourvu en juin 2018 par un préfet retraité. Quant au poste d'administrateur libéré par la démission de l'ancien secrétaire général, le choix du conseil d'administration s'est porté sur un expert-comptable, qui avait déjà été administrateur de la fondation au début des années 2000. Pour intéressant que puisse être un tel profil, le fait que la cooptation ait bénéficié à un ancien administrateur ne porte pas la marque d'une volonté d'ouverture de la gouvernance et de diversification des sources d'expertises.

De surcroît, les termes mêmes de l'article 3 des statuts, qui disposent que les administrateurs (hormis les membres de droit) sont nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans, n'ont pas été formellement respectés par la fondation. Pour remédier à ce dysfonctionnement dénoncé à plusieurs reprises par le représentant du ministère de l'intérieur, la fondation a procédé, en juillet 2020, à un renouvellement intégral des mandats

d'administrateurs, mais il ne s'est accompagné d'aucun changement de titulaire, toutes les personnalités qualifiées en fonction ayant été candidates à leur succession et cooptées pour un nouveau mandat de six années. La composition du bureau est, elle aussi, restée identique.

Deux nouvelles personnalités ont fait leur entrée au conseil d'administration lors de la séance de novembre 2020, à la suite du décès du trésorier et de la démission d'une administratrice. Les deux personnes cooptées sont l'ancienne responsable d'un refuge de la fondation admise à faire valoir ses droits à la retraite en juin 2020 et une collaboratrice en fonction au sein des équipes du siège. Là encore, les choix effectués ne manifestent pas une volonté d'ouverture de la gouvernance vers des expertises extérieures, le ministère de l'intérieur déplorant le déficit de compétences constaté de manière générale au sein du conseil d'administration par rapport à d'autres fondations de taille comparable.

2 - Des pratiques de gouvernance laissant peu de place à la collégialité

a) Un bureau peu sollicité, dont les attributions ont toutefois été récemment étendues

Le conseil d'administration, dont l'article 4 des statuts dispose qu'il doit se réunir « au moins une fois tous les six mois », a rarement été convoqué à une fréquence plus élevée que le minimum statutairement requis.

Il incombe normalement au bureau du conseil d'administration d'assumer la permanence des mécanismes de décision collégiale. L'article 5 des statuts prévoit que le bureau² se réunit « au moins quatre fois par an », mais cette exigence n'a été respectée qu'en 2017 et 2018.

Sur le fond, « le bureau instruit toutes les affaires soumises au conseil d'administration et pourvoit à l'exécution de ses délibérations » (article 7 des statuts). Pourtant, l'examen des procès-verbaux illustre qu'au début de la période de contrôle, les ordres du jour se limitaient à l'approbation préalable des projets de rapports annuels (rapports moraux, rapports financiers et comptes) et des budgets, sujets certes essentiels mais qui ne résument pas à eux seuls toutes les affaires soumises à l'examen du conseil.

Sur la suggestion du représentant du ministère de l'intérieur, les attributions du bureau ont été étendues à partir de 2018. En application des dispositions de l'article 7 des statuts qui prévoit que peut être accordée au bureau « en-deçà d'un montant qu'il détermine, une délégation permanente [...] pour l'acceptation des donations et des legs, à charge pour ce dernier de lui en rendre compte à chaque réunion du conseil », ce dernier a été investi par le conseil d'administration du pouvoir d'accepter les legs d'un montant inférieur à 100 000 € à compter de l'année 2018. Cette attribution nouvelle a pris une part significative dans les ordres du jour du bureau et fait l'objet d'une restitution systématique au conseil d'administration, conformément aux statuts.

Il n'en va pas de même pour les dossiers d'acquisition immobilière sur lesquels le bureau a été amené à statuer. L'article 7 des statuts ouvre la possibilité, de la même manière que pour l'acceptation de legs, d'accorder au bureau « une délégation permanente pour les

² Le bureau est composé d'un président, un vice-président, un trésorier et un secrétaire.

cessions et acquisitions de biens mobiliers et immobiliers », assortie d'une obligation de compte-rendu systématique à chaque réunion du conseil d'administration.

Il apparaît que plusieurs acquisitions immobilières ont été effectuées soit sur la base d'une autorisation du bureau dont la fondation n'a pas été en mesure de démontrer la validité juridique, soit directement par la présidente sans aucune autorisation formelle de la part du conseil d'administration, ni du bureau. De plus, aucune de ces décisions d'investissement n'a fait l'objet d'un compte-rendu au conseil d'administration, en violation de l'obligation fixée par l'article 7 des statuts, le privant ainsi d'une information exhaustive et transparente.

Consciente de ces dysfonctionnements, la fondation a indiqué à la Cour que « *pour l'avenir, elle s'engage à soumettre systématiquement au conseil d'administration, pour approbation, les investissements immobiliers projetés* ».

b) Un conseil d'administration partiellement informé et un recours trop rare à des comités spécialisés

À la suite du précédent contrôle de la Cour, le conseil d'administration a été une instance de débats et de délibération sur des thèmes essentiels comme la stratégie de développement de la fondation, la gestion de ses actifs financiers ou encore la politique d'utilisation de ses réserves.

Pour autant, son implication a trouvé rapidement ses limites. Ainsi par exemple, peu de réflexions (hormis sur l'organisation du siège) ont été menées sur la politique de ressources humaines, alors même que les dispositions de l'article 7 des statuts en vigueur donnent autorité au conseil d'administration en la matière. Quant aux débats sur la stratégie de développement du réseau des établissements, cœur des missions sociales de la fondation, le représentant du ministère de l'intérieur a déploré « le manque d'informations dont dispose le conseil d'administration » pour examiner les projets envisagés au cours des dernières années.

De même, dans les décisions rendues sur les acceptations de legs, le conseil d'administration donne généralement mandat à la présidente ou au directeur pour « vendre ou louer » les biens immobiliers reçus. Compte tenu de l'importance que revêtent les legs dans les ressources de la fondation (cf. *infra*), il est indispensable que les instances collégiales soient plus activement impliquées dans les choix de conservation ou de cession des biens immobiliers légués.

Plus globalement, il y a lieu de regretter l'inertie de la fondation dans la constitution de comités spécialisés rapportant au conseil d'administration, faculté pourtant ouverte par les dispositions de l'article 7 des statuts.

L'éventualité de créer une commission d'appel d'offres a bien été évoquée au conseil d'administration de juin 2016, mais la direction a renvoyé ce projet à l'exercice plus général de refonte du manuel interne des procédures. Néanmoins, lorsque le conseil a été invité à examiner ledit manuel en juin 2017, le projet d'une commission d'appel d'offres n'a pas fait l'objet d'un rappel, et encore moins d'un débat. De même, des discussions ont eu lieu en 2017 sur l'opportunité de constituer un comité de contrôle interne, mais elles n'ont débouché sur aucune mise en œuvre.

La seule initiative prise en la matière a été la création en 2018 d'une commission des aides, chargée de définir les lignes directrices d'attribution des aides financières octroyées par la

fondation à des associations de défense de la cause animale ou à des particuliers ne disposant pas des moyens nécessaires à la prise en charge médicale de leurs animaux de compagnie.

Compte tenu des nombreux enjeux liés à la stratégie et à la gestion quotidienne de la fondation, des pratiques de gouvernance plus collégiales s'imposent pourtant. Le recours à des comités spécialisés, composés à la fois d'administrateurs, de membres de la direction et d'experts indépendants, serait de nature à introduire plus de transparence et de professionnalisme dans les prises de décision. La fondation affirme avoir pris acte de cette exigence et s'est engagée à instituer sans délai plusieurs comités (placements financiers, aides, déontologie, audit et contrôle interne, immobilier, appels d'offres, droit animal) dans lesquels seront nommées des personnalités qualifiées extérieures.

B - Une refonte des statuts reportée *sine die*

Au cours des réunions de suivi organisées par la direction générale des finances publiques (DGFIP), à la demande du ministre chargé du budget, pour veiller à la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans son rapport de juillet 2016, la fondation avait pris l'engagement d'étudier une refonte de ses statuts et de ses règles de gouvernance. Ce n'est toutefois qu'en décembre 2018 que le conseil d'administration a été invité à débattre de ce sujet, sur la base des nouveaux statuts-types de fondation reconnue d'utilité publique adoptés par le Conseil d'État.

Présenté en mars 2019 au conseil d'administration, le projet de nouveaux statuts préparé apportait très peu de changements par rapport aux statuts de 2005. Il n'introduisait aucune limitation de durée dans le renouvellement des mandats d'administrateurs et prévoyait, en outre, une surpondération de la représentation des « fondateurs », principe qui a suscité, à juste titre, une vive opposition du représentant du ministère de l'intérieur.

La poursuite des discussions, prévue au conseil d'administration de février 2020, a fait l'objet de reports successifs et à la date de rédaction du présent rapport aucune réforme n'a été actée. La fondation s'est engagée à réactiver sans tarder ce dossier, afin de le faire aboutir « au plus tard le 31 décembre 2022 »³. Compte tenu à la fois du cadre juridique clair qu'offrent les statuts-types de fondation reconnue d'utilité publique recommandés par le Conseil d'État et des travaux déjà menés au sein de la fondation sur ce sujet, il n'y a pourtant pas lieu de devoir attendre jusqu'à la fin de l'année 2022 pour l'entrée en vigueur de nouveaux statuts.

Un tel objectif peut être atteint dans un délai rapide et il importe que la fondation s'y attache pour permettre, grâce à un nouveau cadre statutaire et à un règlement intérieur refondu :

- une diversification des profils au sein du conseil d'administration pour faire face à l'ensemble de ses besoins d'expertise ;
- un renouvellement plus régulier des administrateurs, avec une durée de mandats moins longue et une limitation du nombre de mandats successifs ;
- le recours à des processus de décision collégiaux et plus transparents.

³ Courrier adressé à la Cour des comptes par la présidente de la fondation le 30 septembre 2021.

Une telle réforme devra, en outre, conduire à corriger les modalités de participation de l'État au sein du conseil d'administration qui ne donnent pas satisfaction actuellement.

Parmi les quatre membres de droit prévus par l'article 3 des statuts de la fondation, les représentants des ministères de l'écologie et de l'agriculture ont été pas ou peu présents depuis 2016. Ils estiment au surplus qu'il n'y a plus lieu pour eux de participer à la gouvernance de la fondation. Les représentants des ministères de l'intérieur et de l'économie interviennent eux de manière active dans les débats, mais reconnaissent que leur marge de manœuvre est limitée au sein d'un conseil d'administration qui reste marqué par le poids prédominant d'administrateurs historiques et qui dispose d'informations souvent limitées, voire indigentes.

Il est donc préférable, à partir des options proposées dans les statuts-types du Conseil d'État, de privilégier le recours à un commissaire du gouvernement, situation qui permet de faire une distinction claire entre ses responsabilités propres (centrées sur le respect des statuts et du caractère d'utilité publique ainsi que sur la régularité des décisions prises) et celles qui incombent à la gouvernance de la fondation.

C - Des réformes indispensables à poursuivre pour prévenir les conflits d'intérêts

1 - Des situations individuelles encore contestables

La Cour avait souligné dans son rapport de juillet 2016 la nécessité à la fois de mettre un terme sans délai aux situations de conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration et, pour l'avenir, de mettre en place des mécanismes solides de prévention.

La fondation a suivi cette recommandation, avec une lenteur excessive dans certains cas, pour les locations de biens immobiliers de rapport au bénéfice de membres du conseil d'administration ou de proches.

Ainsi, le président en exercice jusqu'à la fin de l'année 2014, devenu ensuite directeur adjoint puis directeur, a quitté dès mars 2015 l'appartement qu'il occupait à La Celle Saint-Cloud depuis son achat en 2012 par la fondation. De même, le fils du secrétaire général, locataire d'un appartement dont la fondation avait fait l'acquisition en 2011 à Boulogne-Billancourt, a résilié son bail en mai 2015. Le fils d'une administratrice, locataire d'un appartement acquis à Arcueil en 2012, n'a libéré les lieux que plus tardivement, en février 2019, les loyers acquittés pendant la période - qui n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation - étant inférieurs de 45 % aux niveaux de marché constatés dans le quartier.

En revanche le fils d'une autre administratrice en fonctions jusqu'en 2020 et locataire depuis l'origine d'un appartement acquis en 2011 par la fondation au Kremlin-Bicêtre, est toujours détenteur du bail à la fin de la période sous revue, avec un loyer lui aussi non revalorisé pendant la période et situé 45 % en-dessous des niveaux de marché relevés dans la rue d'implantation.

Par ailleurs, la Cour des comptes avait critiqué la situation de l'ancien secrétaire général, bénéficiaire dans le même temps d'une convention de collaboration avec la fondation assortie d'une rémunération mensuelle brute de 1 400 €. Il a démissionné de ses responsabilités de secrétaire général avec effet au 31 décembre 2015, mais est néanmoins demeuré administrateur de la fondation en conservant sa mission de collaboration rémunérée, apparaissant même dans la grille des effectifs jusqu'au mois de mai 2017.

Le conseil d'administration du 8 juin 2017 a pris acte de sa démission comme administrateur. Dans les jours suivants, la fondation a signé avec l'intéressé un contrat de prestations prenant effet au 1^{er} juillet, conclu pour une durée ferme de trois ans et renouvelable ensuite pour la même durée. Les honoraires versés s'élèvent à 5 000 € TTC par mois, soit plus de trois fois la rémunération brute auparavant servie.

De surcroît, la présidence de la fondation a fait le choix de l'inviter de manière systématique aux réunions du conseil d'administration en tant que « conseiller technique vétérinaire » ne prenant pas part aux votes, comme elle le fait pour le directeur et le directeur général adjoint. Ses interventions dans les débats y sont tout aussi fréquentes que lorsqu'il assumait des responsabilités d'administrateur et portent sur l'ensemble des sujets abordés, sans être limitées aux questions vétérinaires liées directement à la mission qui lui est confiée. Il est, par ailleurs, l'un des quatre membres de la commission des aides, seule instance collégiale mise en place à ce jour.

De même, malgré les recommandations formulées par la Cour, certains choix effectués par la fondation au cours de la période sous revue posent question sur sa volonté de faire véritablement évoluer certaines pratiques.

Ainsi, alors même que le fils de la présidente est directeur de la fondation, la fille de cette dernière a été recrutée en septembre 2017 pour prendre en charge le développement numérique de la structure. Face aux mises en garde exprimées par la DGFIP, la fondation s'est finalement résolue à revenir sur son choix, discutable dans son principe même, quel que soit par ailleurs le profil professionnel de l'intéressée. Cette dernière a donc démissionné.

Au même titre, il a fallu l'intervention de la DGFIP pour dissuader la fondation de coopter en 2017 au conseil d'administration un prestataire qui accomplissait une mission d'accompagnement de la fondation sur les sujets de réforme comptable et financière, avant d'être recruté comme directeur général adjoint à compter de février 2019 (cf. *infra*).

Enfin, dans les deux renouvellements de mandats opérés en novembre 2020 au sein du conseil d'administration, le choix d'une collaboratrice salariée de la fondation relève d'un mélange des genres contestable.

2 - Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts : une démarche à renforcer

Le conseil d'administration de décembre 2016 a approuvé le principe d'une déclaration d'intérêts à remplir annuellement par les administrateurs lors des séances du mois de juin. D'un contenu sommaire, la trame bâtie comporte la formulation suivante : « Je soussigné (Nom, adresse, activité) ... m'engage à signaler dans les meilleurs délais toutes situations susceptibles de générer un conflit d'intérêts dont je pourrais avoir connaissance au regard de mes fonctions d'administrateur de la fondation ».

Au cours de la période sous revue, les déclarations d'intérêts remises au conseil d'administration n'ont jamais été établies par l'ensemble des personnalités qualifiées. Selon les années, entre un et trois administrateurs n'ont pas effectué cette formalité, ce défaut tenant souvent à une absence de leur part lors du conseil d'administration du mois de juin, que la direction de la fondation n'a pas jugé bon de corriger par une demande de régularisation *a posteriori*.

En réponse aux observations de la Cour, la fondation s'est engagée à amender son modèle de déclaration d'intérêts en y intégrant des précisions sur les autres mandats exercés et sur les intérêts directs et indirects de chaque administrateur. En outre, la Cour prend acte de la création imminente, confirmée par la fondation, d'un comité de déontologie, projet prévu dès l'adoption du plan stratégique pluriannuel 2018-2022 et qui n'avait pas été concrétisé jusqu'à présent.

II - Des avancées insuffisantes dans la planification stratégique et l'organisation des services centraux

A - Une planification stratégique enfin mise en place mais au contenu sommaire

Dans son rapport de juillet 2016, la Cour déplorait l'absence d'un document de synthèse présentant formellement la stratégie de la fondation. Sous le contrôle étroit de la DGFIP lors des réunions de suivi organisées à la demande du ministre du budget, la direction de la fondation a présenté, en octobre 2017, une ébauche de plan stratégique fondée sur trois axes : « *accomplissement de son objet social ; mise en œuvre de ses moyens d'action ; gestion de ses ressources* ».

À l'issue des débats menés au sein du conseil d'administration au premier semestre 2018, a été adopté un plan stratégique 2018-2022 réaffirmant « *la défense et la protection des animaux de compagnie* » comme « *cœur de métier* » de la fondation et construit autour de quatre objectifs :

- « *maintenir notre mission sociale (1) : garder une identité « d'acteur de terrain », en poursuivant le développement du réseau d'établissements en régions (refuges, dispensaires, maisons de retraite, fermes pédagogiques) ; poursuivre les aides apportées à d'autres acteurs de la protection animale et aux personnes démunies ;*
- *faire face au défi du numérique (2) : dématérialiser la communication de la fondation et renforcer sa médiatisation, pour accroître sa visibilité ;*
- *amélioration de la gouvernance (3) : adopter de nouveaux statuts et faciliter le renouvellement du conseil d'administration ; prévenir les conflits d'intérêts.*
- *gestion financière pérenne, dynamique, transparente et durable (4) : réduire les réserves de la fondation à trois années de charges d'exploitation tout en sauvegardant la pérennité de son action ».*

Ce plan stratégique de quatre pages a néanmoins un contenu sommaire et s'accompagne d'une programmation budgétaire marquée elle aussi par un faible niveau de précision, tout particulièrement sur les projets d'investissement.

Au surplus, ce plan apparaît dans certaines de ses composantes comme un affichage plus que comme un programme d'actions, ainsi que l'illustre l'inertie de la fondation sur la plupart des sujets-clés liés à l'objectif 3 (amélioration de la gouvernance). De même, les développements qui suivent illustrent que les ambitions contenues dans les objectifs 1 et 4 du plan stratégique ne se sont pas concrétisées. Le nombre d'établissements est resté globalement stable depuis le précédent contrôle de la Cour, tandis que les réserves de la fondation, loin de diminuer, ont poursuivi leur hausse.

B - Des effectifs en hausse, mais un déficit persistant de compétences au sein du siège

Alors que la Cour faisait le constat, dans son rapport de juillet 2016, d'une diminution continue des effectifs en contrat à durée indéterminée entre 2011 et 2014, la période sous revue illustre un renversement de tendance. En raison de la disparition progressive des contrats aidés, la fondation a dû procéder à de nombreux recrutements, le choix ayant été fait de privilégier, à partir de 2018, le recours aux contrats à durée indéterminée.

Tableau n° 1 : effectifs moyens en ETP

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/2019
CDI	72	68	93	107	110	+ 53 %
CDD	8	16	20	16	15	+ 87 %
Total de l'effectif moyen en ETP	80	84	113	123	125	+ 56 %
Total général (avec les contrats aidés)	105	111	123	130	126	+ 20 %

Source : Annexes aux comptes annuels de la Fondation

Un accent particulier a été mis sur le renforcement des équipes du siège, dont le poids dans l'effectif total a augmenté de 1,4 point, tandis que celui des établissements a baissé.

Tableau n° 2 : répartition des effectifs (siège et établissements)

	2015		2019		Var. 2015/2019
	ETP ⁴	% du total	ETP	% du total	
Siège (1)	13,16	13,5 %	18,83	14,9 %	+ 1,4 point
Refuges	39,67	40,7 %	52,06	41,3 %	+ 0,6 point
Maisons de retraite	22,22	22,8 %	28,51	22,6 %	- 0,2 point
Dispensaires	16,85	17,3 %	21,26	16,9 %	- 0,4 point
Ferme pédagogique	5,58	5,7 %	5,44	4,3 %	- 1,4 point
Total	97,48	100 %	126,1	100 %	

Source : Fondation – Calculs Cour ; (1) : Y compris délégation de Cannes-Magnoux

Lors de la précédente intervention de la Cour, la fondation avait annoncé une réorganisation importante des services du siège, avec la mise en place de cinq pôles de compétences (protection animale ; legs ; gestion immobilière ; gestion du personnel ; gestion comptable et financière). Ce projet n'a été que partiellement mis en œuvre. Ainsi, la gestion comptable et financière a bénéficié d'un renforcement d'effectifs, tandis qu'une nouvelle

⁴ Cet agrégat, issu des tableaux de gestion RH de la fondation, intègre les contrats aidés, valorisés en équivalent temps plein.

collaboratrice a été chargée de l'administration générale. En revanche, le pôle de « gestion immobilière » qui était annoncé en 2015 n'a, jusqu'à présent, pas vu le jour, seul un juriste ayant été recruté pour suivre le parc locatif. Les enjeux en la matière, tout comme ceux liés à la politique de placements financiers, sont pourtant essentiels pour la fondation. Or, ils ne sont suivis par aucune équipe dédiée disposant de l'expertise nécessaire, mais sont traités de manière diffuse à la fois par le binôme de direction et le pôle de gestion comptable et financière.

La fondation a eu en outre la volonté de mettre en place des coordinateurs de zones, deux personnes ayant été recrutées en 2017 pour superviser les établissements situés respectivement au sud et au nord de la France. Cette initiative s'est toutefois rapidement soldée par un échec tenant au profil des personnes choisies. Le choix a donc été fait de renoncer à cette formule de zonage géographique, à l'exception du traitement particulier réservé à la Corse, pour laquelle un coordinateur spécifique a été recruté en 2020 afin, selon la fondation, de « *solutionner les contraintes géographiques et d'accompagner le développement des activités de la fondation dans cette région* ».

Au total, malgré le renforcement de l'effectif du siège, la gestion de la fondation reste marquée par un déficit de compétences techniques et « *éloignée des canons applicables aux fondations de cette taille* » comme le souligne le ministère de l'économie et des finances. En conséquence, la fondation reste très dépendante des expertises externes, les honoraires versés au titre des nombreuses prestations de conseil sollicitées, déjà élevés lors du précédent contrôle de la Cour, ayant subi une forte inflation au cours de la période examinée.

III - Des sources d'insatisfaction révélées par l'exercice des contrôles externes

A - Un contrôle fiscal se terminant par une absence de redressement et la création en comptabilité d'un secteur lucratif

À l'issue du contrôle fiscal effectué en juin 2015 sur les cinq dispensaires de la fondation au titre des exercices 2012 à 2014, la DGFIP a estimé que les éléments recueillis étaient insuffisants pour caractériser une gestion intéressée de la fondation et aucun redressement n'a été prononcé. La fondation a néanmoins tiré quelques conséquences de ce contrôle fiscal en constituant dans sa comptabilité, à partir de la clôture de l'exercice 2015, un secteur lucratif spécifique pour les écritures liées à l'appareil à IRM acquis en 2013 et mis gracieusement à la disposition du Centre anticancéreux vétérinaire de Créteil (Micen-Vet).

Cette mise à disposition avait suscité de vives critiques de la part de la Cour dans son rapport de juillet 2016 : aucune délibération, ni en conseil d'administration, ni en bureau ; aucune information transparente aux donateurs ; indigences des contreparties obtenues sous la forme de quelques examens d'imagerie gratuits pour les animaux pris en charge par la fondation.

En réponse aux critiques formulées par la Cour, l'annexe aux comptes annuels comporte désormais une indication sur l'existence de cet appareil à IRM et certains rapports moraux mentionnent brièvement sa mise à disposition, mais sans fournir de précisions sur le caractère privé commercial du bénéficiaire ni sur les contreparties que la fondation en tire. Comme lors

du précédent contrôle, ces contreparties demeurent particulièrement modestes, les examens d'imagerie effectués gracieusement par la SARL CAV Micen-Vet sur des animaux qui lui ont été adressés par les établissements de la fondation s'étant limités à une dizaine par an, tout au plus, et même moins depuis 2019 (environ cinq par an).

La Cour prend acte de l'engagement pris par la fondation de communiquer à l'avenir « *de manière plus détaillée* » sur la mise à disposition de cet appareil à IRM.

B - Des défauts de déclaration préalable et des non-conformités en matière sanitaire

Au cours de la période examinée, la plupart des refuges et maisons de retraite de la fondation ont fait l'objet d'une ou plusieurs inspections de la part des services vétérinaires des directions départementales de la protection des populations (DDPP). Quant aux dispensaires, soumis à un régime juridique différent, ils n'ont fait l'objet d'aucune inspection, à l'exception de celui de Paris en raison de son activité résiduelle de refuge.

La fondation n'a pas effectué les démarches de déclaration administrative préalable requises par les dispositions du code rural pour deux établissements situés dans les Yvelines : maison de retraite pour équidés située dans la Plaine de Bailly du domaine du château de Versailles ; maison de retraite pour chats de Louveciennes. De telles irrégularités sont d'autant plus critiquables que le siège de la fondation est supposé disposer de compétences nouvelles pour veiller à la conformité du réseau des établissements et qu'il s'appuie, au surplus, sur l'expertise de conseillers techniques vétérinaires.

La plupart des inspections effectuées par les services vétérinaires ont relevé des non-conformités considérées comme « *mineures* » et relativement courantes dans ce type d'établissements, quels qu'en soient les gestionnaires. Néanmoins, les refuges de Morainvilliers (Yvelines) et Charmentray (Seine-et-Marne) ont soulevé des réserves particulières de la part des services de l'État : non-conformités dans les installations pour Morainvilliers ; vétusté des locaux et urgence d'effectuer d'importants travaux de mise aux normes pour Charmentray. Les services territoriaux de tutelle, qui déplorent le manque d'échanges avec la fondation au sujet de ces deux établissements, appellent avec insistance à la mise en œuvre des « *régularisations qui n'ont que trop tardé et qui doivent aboutir dans un délai raisonnable* »⁵.

C - L'absence persistante de labellisation indépendante

La fondation n'a, jusqu'à présent, pas eu recours à une labellisation par un organisme extérieur indépendant. Cette éventualité a certes été évoquée au sein du conseil d'administration en juin 2017, les options offertes par l'Institut Ideas ou le Comité de la Charte, voire par une certification ISO, ayant été mentionnées lors des débats. Les représentants de l'État ont également insisté sur la valeur ajoutée que pourrait apporter à la fondation un label indépendant, porteur d'une bonne image de marque auprès du grand public et des donateurs.

⁵ L'accueil des animaux à Charmentray a enfin été interrompu à la fin de l'année 2020 afin d'y engager un programme de travaux.

Aucune suite n'a cependant été donnée à ces réflexions, la fondation justifiant cette inaction par la nécessité de procéder préalablement à une « *stabilisation de l'ensemble des procédures internes* », reconnaissant ainsi le retard qu'elle accuse en la matière.

IV - Une démarche de contrôle interne et de maîtrise des risques enfin engagée, mais de nombreuses exigences encore non satisfaites

A - Des progrès inégaux sur les procédures internes et la cartographie des risques

Lors de sa précédente intervention, la Cour avait relevé l'absence d'une démarche globale d'identification et de maîtrise des risques. Le contrôle interne prenait appui sur un simple « *manuel d'organisation générale* », dont le contenu sommaire ne pouvait s'apparenter à un véritable guide de procédures.

Pour se mettre à niveau sur ces enjeux-clés, la fondation a fait appel à un prestataire, dont la mission d'accompagnement a coûté plus de 310 000 € entre 2016 et 2018.

Un premier classeur de procédures a été élaboré en 2017, essentiellement centré sur les achats, le suivi des recettes, la tenue comptable et la gestion administrative du personnel. Ce référentiel, important mais lacunaire, a ensuite fait l'objet d'enrichissements bienvenus portant sur le règlement sanitaire et la conformité des établissements, le bien-être animal, la gestion du bénévolat ou encore les règles de bon usage des nouvelles technologies de l'information.

Tandis que certaines procédures sont décrites avec un niveau de précision très élevé, d'autres en revanche sont trop sommairement exposées, alors qu'elles portent sur des enjeux essentiels pour la fondation (la conformité réglementaire des établissements, par exemple).

Ces défauts renvoient au constat plus général d'une absence persistante de démarche globale d'identification et de maîtrise des risques. En dépit des engagements pris par la fondation à la suite du rapport de 2016, aucun progrès significatif n'a encore été accompli en ce sens : seul un diagramme d'une page tient lieu de « *cartographie des risques* ». Une démarche d'identification et de quantification des risques, avec évaluations régulières et définition précise de contre-mesures, est pourtant indispensable : elle devrait porter sur l'ensemble des thématiques liées à la vie de la fondation (enjeux opérationnels, respect de la réglementation, ressources humaines et déontologie, gestion administrative et financière, image et relations avec les parties prenantes, etc.).

Par ailleurs, si ce classeur de procédures a le mérite d'exister, il importe que puissent s'exercer correctement les mécanismes de contrôle interne permettant de garantir le respect des règles et la protection des intérêts de la fondation. Or, les contrôles effectués par le siège, souvent formels, sont de qualité insuffisante, ainsi que l'illustrent, par exemple, le fonctionnement des régies d'avance ou la gestion des recettes perçues en espèces dans les établissements.

B - Les régies d'avance : un dispositif ancien mal maîtrisé

En réponse aux critiques formulées par la Cour en 2016, la fondation a récemment défini des standards pour les montants autorisés des régies d'avance. Les bénéficiaires de ces régies (responsables d'établissements et certains collaborateurs du siège) sont invités à ouvrir un compte bancaire personnel spécifique, dont les frais d'ouverture et de gestion sont pris en charge par la fondation.

La procédure mise en place impose de « *limiter aux achats nécessitant un règlement immédiat le recours à la régie d'avance* », le plafond unitaire fixé pour chaque achat s'élevant à 400 €. De l'aveu même de la direction, il est rare que les dépenses engagées par les intéressés fassent l'objet d'une demande d'avis préalable, l'intervention du siège se limitant de fait au contrôle *a posteriori* des bordereaux de demandes de remboursement.

Ainsi, une confusion permanente est entretenue entre la logique des régies d'avance et celle des notes de frais et, à ce jour, comme lors de la précédente intervention de la Cour, aucune liste de dépenses éligibles à une prise en charge par les régies d'avance n'a été établie de manière claire et limitative. Au total, les remboursements effectués par la fondation au titre des « notes de frais » de ses collaborateurs ont régulièrement dépassé 200 000 € par an et ont même pu atteindre près de 300 000 € au cours de la période examinée. À l'évidence, sont concernés de nombreux achats qui devraient être centralisés au niveau du siège pour en assurer à la fois l'optimisation et un meilleur contrôle.

En laissant prospérer de telles pratiques, le siège de la fondation n'assume pas de manière satisfaisante la responsabilité de pilotage qui lui incombe. Le constat de ces carences confirme l'importance qui s'attache à la création d'un comité de contrôle interne, qui devra à la fois définir des règles de fonctionnement beaucoup plus claires pour le réseau, et veiller à leur respect par des contrôles réguliers sur pièces et sur place.

C - Un suivi insuffisant des recettes en espèces collectées par les établissements

Les dons faisant l'objet d'un reçu fiscal sont essentiellement effectués à la fondation par chèques, prélèvements ou virements, les paiements réalisés en espèces au sein des établissements étant de montants très modestes (entre 10 000 € et 40 000 € par an sur la période examinée). En revanche, pour les dons dits « anonymes », qui correspondent principalement à la participation aux frais des usagers des dispensaires pour les soins apportés à leurs animaux de compagnie, les paiements en espèces atteignent des montants plus substantiels : 240 000 € en 2016 ; environ 135 000-140 000 € par an en 2018 et 2019.

Les formulaires récapitulatifs des recettes perçues en chèques ou cartes bancaires doivent comporter le nom et les coordonnées de chaque donateur. En revanche, le formulaire-type réservé à la synthèse mensuelle des recettes en espèces ne prévoit pas d'apporter cette précision, pourtant élémentaire. Faute d'informations sur l'identité de chacun des donateurs concernés, le siège est privé de toute capacité de contrôle sur la traçabilité et l'exhaustivité des recettes en espèces déclarées par les établissements.

De plus, le guide de procédures comporte une disposition invitant les établissements à effectuer « *régulièrement* » des dépôts de leur collecte en espèces sur le compte BNP Paribas de la fondation. En raison du caractère trop imprécis d'une telle instruction, les pratiques

constatées révèlent, sans surprise, des différences de situation notables. Les sommes en numéraire conservées par les établissements peuvent donc parfois atteindre des montants trop élevés, pratique peu compatible avec les exigences de sécurité qui devraient normalement caractériser l'encaissement des recettes.

La protection des intérêts de la fondation doit passer à la fois par un renforcement de la traçabilité des recettes en espèces et par l'édiction de règles plus strictes encadrant leurs remises en banque par les établissements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit des engagements pris en 2016 par la fondation à la fois auprès de la Cour et des services du ministère en charge du budget, aucune inflexion n'a été constatée dans les principes et les pratiques de gouvernance.

La fondation reste profondément marquée par un mode de direction peu collégial, l'absence de renouvellement et d'ouverture de ses instances délibérantes et des habitudes de fonctionnement souffrant d'un manque de transparence et de professionnalisme.

Pour remédier à de tels dysfonctionnements, il est indispensable que soit opérée sans délai une refonte des statuts et du règlement intérieur sur le modèle préconisé par le Conseil d'État pour les fondations reconnues d'utilité publique et que la composition du conseil d'administration fasse l'objet d'un profond renouvellement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. Opérer sans délai la refonte des statuts annoncée depuis plusieurs années, en privilégiant l'adoption des statuts-types recommandés par le Conseil d'État et en choisissant la désignation par l'État d'un commissaire du gouvernement ;*
 - 2. Créer sans délai les comités spécialisés, comme la fondation s'y est engagée, en intégrant des personnalités extérieures ;*
 - 3. Renforcer rapidement les outils de maîtrise des risques et de contrôle interne.*
-

Chapitre II

Des difficultés à rendre compte de l'emploi des ressources issues de la générosité publique

I - Les états financiers : le maintien d'un niveau élevé de réserves

A - Les comptes de résultat : un bénéfice net cumulé très important

Sur la période examinée, au cours de laquelle la fondation a enregistré un résultat net cumulé positif de 6,9 M€, une nette inflexion de tendance s'est dessinée à partir de 2018. Tandis que les années 2015 et 2016 ont permis de dégager des résultats nets confortablement bénéficiaires, l'effet de ciseau constaté entre une forte baisse des produits (- 27 % entre 2015 et 2017) et une hausse continue des charges (+ 33 % sur les mêmes exercices) a conduit à un résultat net négatif de plus de 2 M€ sur l'exercice 2017.

Dès 2018, néanmoins, la reprise très dynamique des recettes (+ 46 % entre 2017 et 2019) a permis de reconstituer une capacité bénéficiaire très significative, l'exercice 2019 se clôturant avec un résultat net positif de 3,3 M€⁶.

⁶ Le résultat net de 2018 est négatif (- 1,9 M€) en raison des écritures comptables liées à la finalisation d'un legs affecté (cf. *infra*). Hors impact des sommes correspondant à ces engagements à réaliser, le résultat net de la Fondation est positif, à plus de 1 M€.

Tableau n° 3 : comptes de résultat simplifiés

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Produits d'exploitation	5 278 694	6 690 595	6 881 449	6 800 094	8 212 606	+ 55,6 %
Charges d'exploitation	10 844 972	13 202 758	14 158 341	15 230 513	14 785 354	+ 36,3 %
Résultat d'exploitation	- 5 566	- 6 512	- 7 276	- 8 430	- 6 572	
Produits financiers	353 488	282 891	244 244	281 145	73 270	- 79,3 %
dont						
Intérêts et produits assimilés	235 849	139 988	89 288	136 357	73 270	
Charges financières	78 850	57 479	81 692	209 184	38 792	- 50,8 %
Résultat financier	274 638	225 412	162 552	71 961	34 478	- 87,4 %
Produits exceptionnels	11 553 225	7 984 926	4 660 254	8 938 698	9 774 507	- 15,4 %
dont						
Legs, autres prod. s/op. de gestion	11 371 547	7 650 299	4 589 254	8 897 962	9 434 978	
Charges exceptionnelles	245 594	198 459	89 179	486 984	281 956	+ 14,8 %
Résultat exceptionnel	11 307 631	7 786 467	4 571 075	8 451 714	9 492 551	- 16,1 %
Report ressources non utilisées sur exercices antérieurs (Fonds dédiés)	170 045	298 046	878 358	988 430	426 429	+ 150,8 %
Engagements à réaliser sur ressources affectées	0	274 169	496 583	2 992 425	70 994	
Total des produits	17 355 452	15 256 459	12 664 305	17 008 367	18 486 812	+ 6,5 %
Total des charges	11 169 416	13 732 865	14 825 795	18 919 105	15 177 096	+ 35,9 %
Excédent ou Déficit	6 186 036	1 523 594	- 2 161	- 1 910	3 309 716	

Source : Comptes annuels de la fondation

Le résultat financier accuse une baisse de plus 87 % sur la période, en raison de la diminution des taux d'intérêt servis sur les produits financiers à capital garanti, qui restent la composante majoritaire des actifs financiers de la fondation.

1 - Les produits d'exploitation : un traitement encore insatisfaisant des recettes issues des legs et libéralités

Dans son rapport de juillet 2016, la Cour a formulé une recommandation sur la nécessité d'enregistrer les legs et libéralités en produits d'exploitation, la fondation devant mettre un terme à la pratique qui prévalait jusqu'alors, consistant à comptabiliser les recettes correspondantes en produits exceptionnels.

À partir de l'exercice 2016, la fondation a acté une modification de ses règles d'enregistrement comptable des recettes de legs, en adoptant un seuil de 200 000 € :

- les dossiers de legs dont les « mises en produits » sont inférieures à 200 000 € sont pris en compte dans les recettes d'exploitation ;
- les dossiers dont la recette totale excède ce seuil sont enregistrés en produits exceptionnels.

Ce changement de méthode a conduit à faire apparaître des recettes de legs dans les produits d'exploitation à partir de 2016, pour des montants qui ont connu une forte augmentation (+ 65 %) jusqu'en 2019.

Tableau n° 4 : produits d'exploitation

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Dons	4 101 314	3 816 309	3 815 344	3 777 509	3 946 137	- 3,8 %
Legs et donations	0	1 740 314	1 926 512	1 843 535	2 874 008	+ 65 % depuis
Reprises et transferts de charges	340 297	240 802	86 380	31 752	125 965	
Autres produits (dont revenus locatifs)	837 083	893 171	1 053 213	1 147 297	1 266 497	+ 51,3 %
Total des produits d'exploitation	5 278 694	6 690 595	6 881 449	6 800 094	8 212 606	+ 55,6 %

Sources : comptes annuels de la fondation

En validant un tel principe, le conseil d'administration de la fondation n'a cependant pas pris les dispositions nécessaires pour garantir une mise en œuvre rigoureuse du principe rappelé par la Cour. A un double titre, le parti pris retenu n'a pas été satisfaisant :

- d'une part, la notion même d'un seuil à appliquer pour déterminer la modalité d'enregistrement comptable des recettes de legs est contestable et ne repose sur aucun fondement juridique ;
- d'autre part, la fondation n'a appliqué ledit seuil qu'aux recettes de legs, en laissant l'intégralité des recettes d'assurance-vie en produits exceptionnels.

Dans les faits, il apparaît que les legs d'un montant supérieur au seuil de 200 000 € représentent chaque année une part non négligeable du nombre total de legs inscrits en produits au compte de résultat. Au surplus, la récurrence même de tels legs disqualifie leur caractère « exceptionnel ». Les dossiers d'assurance-vie sont également nombreux et génèrent chaque année des recettes élevées, dont la régularité, là encore, est en contradiction avec la notion de produits à caractère exceptionnel.

Tableau n° 5 : recettes de legs et assurance-vie – Retraitements comptables

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Legs	6 981 270	4 446 033	2 987 369	5 962 208	8 287 039
Assurances vie	4 380 128	4 931 118	3 494 239	4 764 266	4 030 110
Total	11 361 398	9 377 151	6 481 608	10 726 474	12 317 149
Recette enregistrée en produits d'exploitation	0	1 740 314	1 926 512	1 843 535	2 874 008
Différentiel non pris en compte dans le résultat d'exploitation	11 361 398	7 636 837	4 555 096	8 882 939	9 443 141
Rappel – Résultat d'exploitation affiché	- 5 566 278	- 6 512 163	- 7 276 892	- 8 430 419	- 6 572 747

Source : Cour des comptes, à partir de la comptabilité générale

Alors que les comptes de résultat arrêtés par la fondation affichent chaque année au cours de la période sous revue un déficit d'exploitation élevé, le correct enregistrement des

recettes de legs et d'assurance-vie en produits d'exploitation conduirait à un résultat d'exploitation retraité nettement bénéficiaire sur les exercices 2015, 2016 et 2019.

En toute hypothèse, la fondation est tenue de mettre un terme à cette pratique à compter de la clôture comptable de son exercice 2020, en vertu des dispositions du nouveau règlement comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018 qui imposent l'enregistrement en produits d'exploitation de l'intégralité des recettes de legs et de libéralités.

Outre les recettes des legs, dont la prise en compte partielle à partir de 2016 contribue en large part à la croissance (+ 55,6 %) des produits d'exploitation sur la période, la dynamique des « autres produits » (+ 51,3 %) a également généré un surplus de recettes de l'ordre de 430 000 € entre 2015 et 2019. Cela tient en particulier à l'augmentation des revenus locatifs, qui ont atteint 1 M€ en 2019 (soit + 27 % par rapport à 2015), en raison de la croissance du parc immobilier de rapport constitué par la fondation.

En revanche, les dons accusent un reflux de près de 8 % jusqu'en 2018 pour atteindre un plancher de 3,8 M€, l'année 2019 ayant marqué un léger redressement.

2 - Les charges d'exploitation : une nette croissance des charges de personnel cumulée à une inflation des honoraires versés

Tableau n° 6 : charges d'exploitation

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015-19
Achats de	1 553 484	1 679 979	1 951 684	2 020 685	1 958 558	+ 26,1 %
Autres achats et charges externes	4 147 792	6 237 992	6 050 976	6 142 906	6 169 203	+ 48,7 %
Impôts et taxes	387 740	361 569	408 163	478 967	575 050	
Salaires et	2 838 088	2 959 630	3 502 472	3 962 882	3 715 263	+ 30,9 %
Charges sociales	1 066 883	1 187 676	1 378 133	1 714 150	1 306 677	+ 22,5 %
Dotations aux amortissements	826 771	721 708	777 036	849 279	910 952	
Autres charges d'exploitation	24 214	54 204	89 878	61 644	149 650	
Total des charges d'exploitation	10 844 972	13 202 758	14 158 341	15 230 513	14 785 354	+ 36,3 %

Source : Comptes annuels de la fondation

Au titre des achats de marchandises, en croissance de 26 % sur la période, les charges se concentrent essentiellement sur les dépenses pharmaceutiques (600 000 € en 2019 ; + 27 % depuis 2015) et les achats de nourriture (524 000 € ; + 12 % par rapport à 2015).

Avec un effectif moyen en hausse de 56 % au cours des années examinées, la masse salariale chargée de la fondation a été portée à plus de 5 M€, en hausse de 29 % par rapport à 2015. Les établissements ont bénéficié d'un renfort significatif de leurs effectifs (+ 23 ETP entre 2015 et 2019). Le poids salarial du siège, pour sa part, a augmenté de près de 80 % pour atteindre 830 000 € en 2019.

En dépit des recrutements effectués au siège, le recours massif à de nombreuses expertises extérieures, déjà souligné par la Cour dans son rapport de juillet 2016, s'est

poursuivi et même accentué. Dans le poste « Autres achats et charges externes », qui a connu sur la période examinée la croissance la plus élevée (+ 49 %) au sein des charges d'exploitation, les honoraires représentent une lourde charge pour la fondation, en hausse de près de 57 % depuis 2015. L'année 2016 est remarquable, la charge d'honoraires (3 M€) ayant dépassé le total des salaires bruts versés.

Tableau n° 7 : évolution des honoraires versés

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015-19
Vétérinaires	505 235	710 555	720 866	891 285	891 175	+ 76,4 %
Avocats, huissiers	476 414	1 351 935	448 221	229 639	353 956	- 25,7 %
Comptable	286 388	617 904	498 774	356 257	535 670	+ 87 %
CAC	82 812	84 504	103 740	90 948	76 303	- 7,8 %
Agents immobiliers	76 130	73 600	97 956	89 542	99 836	+ 31,1 %
Experts divers	87 005	191 137	483 303	373 316	414 998	+ 377 %
Total	1 513 984	3 029 635	2 352 860	2 030 987	2 371 938	+ 56,7 %

Source : Comptes annuels de la fondation

Sur l'ensemble de la période, les honoraires versés au cabinet comptable - au sein duquel la fondation a fait le choix d'externaliser la plupart de ses fonctions comptables - ont fortement augmenté (+ 87 %), alors même que les effectifs du siège ont été renforcés au sein du pôle comptable et financier et qu'un directeur général adjoint en charge de l'administration et des finances a été recruté. La fondation affirme vouloir remédier à cette situation grâce à une prise en charge progressive, par des collaborateurs du siège, de certaines fonctions comptables externalisées à ce jour. La Cour prend acte de ces indications, qui devront conduire à une réduction significative des charges d'honoraires correspondantes.

De même, les honoraires perçus par les « experts divers » ont été multipliés par plus de quatre (conseil sur les réformes comptables et financières ; rémunération de deux conseillers techniques vétérinaires ; recours à un cabinet de relations publiques).

S'agissant enfin des honoraires vétérinaires correspondant aux interventions effectuées dans les établissements de la fondation autres que les dispensaires, leur augmentation très élevée au cours de la période a suscité des interrogations jusque dans les rangs des membres du conseil d'administration. La direction de la fondation n'a cependant pas donné d'explications étayées en la matière.

Les dépenses d'honoraires pendant la période de contrôle pèsent d'un poids tout particulier dans le compte de résultat, notamment quand on les compare à d'autres dépenses très directement liées aux missions sociales de la fondation, comme les travaux réalisés sur le parc immobilier existant (2,5 M€ sur cinq ans). Leur efficacité globale reste discutable, notamment dans le soutien apporté au siège en matière de gestion : la fondation est très dépendante de certains de ses prestataires, alors même que nombre de ses procédures sont encore défaillantes ou peu sécurisées.

B - Les bilans : des réserves maintenues à un niveau élevé

1 - Les régularisations opérées à la demande de la Cour

Dans son rapport de 2016, la Cour déplorait des errements dans la tenue comptable de la dotation statutaire de la fondation, d'une part, et dans le suivi du compte 1025 « Legs en contrepartie de l'actif immobilisé », d'autre part. Dès la clôture de l'exercice 2016, les écritures de régularisation nécessaires ont été passées.

Tableau n° 8 : bilans simplifiés

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Actif immobilisé net	19 346 101	20 515 237	22 582 906	23 736 056	27 410 915	
dont						
Immobilisations corporelles	19 078 499	20 242 327	22 305 909	23 483 950	27 157 002	+ 42,3 %
Actif circulant	47 605 188	48 539 191	46 893 172	47 780 175	46 611 377	
dont						
VMP	25 681 324	44 695 858	41 611 777	39 974 621	39 548 817	+ 54 %
Disponibilités	21 703 156	3 686 390	4 794 483	7 273 727	6 650 034	69,4 %
Total de l'actif	66 951 289	69 054 428	69 476 078	71 516 231	74 022 291	+ 10,6%
Fonds propres et réserves	59 156 603	61 599 779	59 933 289	58 362 551	63 143 266	+ 6,7%
dont						
Fonds statutaires	9 039 135	7 921 817	7 921 817	7 921 817	7 921 817	
Legs en contrepart. actif immob.	9 857 726	7 515 552	8 010 552	8 350 552	9 821 552	
Autres réserves	0	3 132 174	3 132 174	3 132 174	3 132 174	
Report à nouveau	34 073 706	41 506 641	43 030 235	40 868 746	38 958 007	+ 14,3%
Résultat de l'exercice	6 186 036	1 523 594	-2 161 490	-1 910 739	3 309 716	
Provis. pour risques et charges	406 827	75 300	69 869	493 728	347 861	
Fonds dédiés	1 323 914	1 300 037	918 262	2 922 258	2 566 823	+ 93,9%
Total des dettes	6 063 945	6 079 313	8 554 658	9 737 695	7 964 341	
dont						
Autres dettes (legs en cours)	4 683 502	4 146 582	6 298 237	7 343 437	5 591 385	+ 19,4%
Total du passif	66 951 289	69 054 428	69 476 078	71 516 231	74 022 291	

Source : Comptes annuels de la fondation

2 - Des efforts de développement du patrimoine immobilier qui profitent davantage aux biens locatifs de rapport qu'aux immeubles d'exploitation

Les immobilisations corporelles nettes ont connu une croissance significative (+ 42 %) au cours de la période sous revue, soit quatre fois plus que le total du bilan (+ 10 %). Les efforts d'investissement consentis pour développer le patrimoine immobilier de la fondation ont cependant porté sur les biens locatifs de rapport plus activement que sur les biens d'exploitation destinés à l'accomplissement des missions sociales.

Tableau n° 9 : ventilation des immobilisations corporelles brutes

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total des immo. néc. à l'exploitation	11 335 289	11 570 439	12 241 356	13 506 917	14 954 971	+ 31,9 %
Total des immo. de rapport	13 462 687	14 816 785	16 337 535	16 544 784	18 925 014	+ 40,6 %
Total des immo. brutes	24 797 976	26 387 224	28 578 891	30 051 701	33 879 985	+ 36,6 %

Source : Comptes et rapports annuels

Les biens immobiliers de rapport, dont le montant a augmenté de 41 %, représentent en 2019 près de 56 % du total des immobilisations brutes inscrites au bilan de la fondation, soit presque deux points de plus qu'en 2015.

Sur un total cumulé de 13,2 M€ de biens entrés dans les immobilisations corporelles au cours de la période sous revue (cf. tableau ci-après), l'effort porté sur l'immobilier nécessaire à l'exploitation n'a représenté qu'une part de 26 %. Il correspond principalement à l'acquisition de nouveaux sites (création de dispensaires à Strasbourg, Brest, et Lille ; extension du refuge de Villevaudé en région parisienne ; création d'un centre de stérilisation à Baléone dans l'agglomération d'Ajaccio), pour un coût total de près de 2,3 M€. Quant aux travaux réalisés sur le parc des établissements existants, ils n'ont représenté qu'un poids modeste (1,2 M€ sur les cinq ans), soit moins de 9 % du total des entrées d'immobilisations corporelles.

En réponse aux observations de la Cour, la fondation affirme qu'il est « *prévu un nouveau plan d'investissement dans les centres* », lequel n'est toutefois étayé à ce stade par aucun contenu détaillé et chiffré.

Tableau n° 10 : détails des entrées d'immobilisations annuelles (en brut)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015/19	% du total
Nouveaux biens destinés à la location dont	1 288 966	1 285 265	1 520 750	615 400	2 358 155	7 068 536	53,6 %
Biens reçus en legs et conservés	175 000	790 000	495 000	340 000	1 471 000	3 271 000	24,8 %
Biens acquis	1 113 966	495 265	1 025 750	275 400	887 155	3 797 536	28,8%
Nouveaux biens destinés à l'exploitation	-	-	627 380	749 942	880 238	2 257 560	17,1 %
Travaux sur biens destinés à l'exploitation*	38 865	131 485	172 451	225 830	590 857	1 159 488	8,8 %
Biens enregistrés en dotation **	-	129 582	-	-	-		
Total des entrées d'immo. corporelles***	1 470 087	1 864 504	2 813 801	1 994 742	5 036 921	13 180 055	100 %

* Les montants reproduits au titre des travaux sont ceux figurant dans les rapports annuels (annexes aux comptes).

** Cette entrée dans les immobilisations corporelles correspond à la régularisation comptable demandée par la Cour pour la maison de retraite de Bastelicaccia (Corse).

*** Le total intègre quelques autres rubriques non détaillées dans le tableau (matériels et agencements ; installations techniques ; immobilisations en cours).

Source : Comptes et rapports annuels

L'immobilier de rapport a mobilisé à lui seul près de 54 % des immobilisations corporelles. En excluant les 13 biens légués à la fondation et conservés par celle-ci pour une valeur brute de 3,27 M€, les acquisitions effectuées dans le but d'accroître le parc immobilier de rapport ont représenté, à elles seules, un investissement de près de 3,8 M€, soit 29 % du total cumulé des entrées d'immobilisations corporelles sur la période.

3 - Une trésorerie recentrée sur les actifs financiers

Globalement stable à environ 47 M€ au cours des années sous revue, la trésorerie de la fondation a connu une profonde évolution dans sa composition. Constituée quasiment à parité de disponibilités et de valeurs mobilières de placement en 2015, elle a fait l'objet d'un net recentrage sur ces dernières à partir de 2016.

Compte tenu de la baisse des taux, l'exposition sur les comptes à terme et les comptes sur livret a été fortement réduite pour ne plus représenter que 6 % de la trésorerie totale en 2016 et au-delà.

Tableau n° 11 : actifs financiers et disponibilités

En € - valeurs brutes au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019
Actions	358 806	248 635	203 696	90 492	90 492
Obligations	1 008 611	917 184	848 565	0	0
Autres VMP	19 768 041	28 897 914	25 870 993	16 144 381	15 691 527
Contrats de capitalisation	4 606 507	14 672 029	14 738 850	23 817 175	23 880 400
Total du portefeuille titres	25 741 964	44 735 760	41 662 104	40 052 047	39 662 419
Compte courant	1 647 708	447 749	1 667 538	4 014 533	3 300 119
CAT & comptes sur livret	19 767 033	2 973 481	2 982 686	2 987 222	3 009 406
Autres liquidités	288 416	265 160	144 259	271 972	340 509
Total des disponibilités	21 703 156	3 686 390	4 794 483	7 273 727	6 650 034
Total Trésorerie	47 445 120	48 422 150	46 456 587	47 325 774	46 312 452

Source : rapports annuels – annexes aux comptes.

À l'inverse, le portefeuille-titres a pris une place dominante, de l'ordre de 85 % à 90 % de la trésorerie totale. Cette réorientation, qui a fait l'objet de débats au sein du conseil d'administration, procède du souhait de concilier au mieux la sécurité des placements et une amélioration des rendements financiers.

4 - Un niveau de fonds propres et de réserves qui reste particulièrement élevé

En forte croissance sur la période 2011-2014, les fonds propres et les réserves de la fondation ont poursuivi leur hausse de manière quasiment continue depuis 2015.

Grâce à un report à nouveau en augmentation de plus de 14 % malgré les déficits enregistrés sur les exercices 2017 et 2018, le niveau atteint par les fonds propres et réserves en 2019 représente encore près de 4,3 années de charges d'exploitation. Ce ratio est certes en légère amélioration par rapport à 2014 (5,2 années de charges d'exploitation), mais il reste

très éloigné de l'objectif retenu par la fondation elle-même dans son plan stratégique 2018-2022 (trois années de charges d'exploitation).

Ceci illustre le défaut d'agilité de la fondation dans le développement de ses missions sociales, son objectif prioritaire de densification du réseau des établissements sur le terrain peinant à se concrétiser à un bon rythme. La fondation s'est engagée à « *poursuivre ses efforts* » pour atteindre la cible fixée dans son plan stratégique, ce dont la Cour prend acte.

II - Les comptes d'emploi des ressources : des améliorations à poursuivre

A - Les principes de passage entre la comptabilité générale et le CER

1 - Un périmètre erroné des ressources collectées auprès du public

La présentation des ressources de la fondation dans les comptes d'emploi des ressources (CER) annuels avait fait l'objet de plusieurs observations de la Cour. Certaines d'entre elles ont donné lieu à des corrections immédiates. Tel est le cas pour la distinction désormais établie entre les produits issus des legs non affectés et affectés, ou encore pour la correcte prise en compte des reprises de provisions.

En revanche, la fondation a persisté à ne pas mettre en œuvre les prescriptions, pourtant énoncées par la Cour à plusieurs reprises, relatives à l'enregistrement dans la rubrique « ressources collectées auprès du public » des revenus (produits financiers, revenus locatifs, produits de cessions) générés par des biens ou des ressources issus de la générosité publique.

Ces revenus restent enregistrés dans la rubrique « autres produits », en dehors du périmètre comptable de la générosité publique, la fondation justifiant cette position à la fois par le fait que « *le règlement n° 2008-12 ne prévoit pas expressément cette disposition* » et que « *les revenus issus de ces activités à part entière ne peuvent être considérés comme des revenus issus de la générosité du public, mais bien du travail effectué par les équipes de la fondation ou délégué auprès de professionnels* ».

Une telle argumentation ne peut être admise, toutes les ressources perçues par la fondation pouvant être considérées, par extensions successives et quelle qu'en soit la nature, comme « *issues du travail effectué par les équipes* ». Par conséquent, la rubrique des « ressources collectées auprès du public » nécessite un redressement comptable, les revenus (locatifs et financiers) générés chaque année par les ressources issues de la générosité du public devant être réintégrés dans la ligne « autres produits de la générosité publique » au titre des exercices 2015 à 2019 sous revue.

**Tableau n° 12 : corrections comptables à opérer dans la rubrique
« Ressources collectées auprès du public »**

En milliers d'€ arrondis	2015	2016	2017	2018	2019
Rubrique « Autres produits » présentée dans les CER (1)	1 241	1 033	1 081	1 179	1 110
Revenus issus de la dotation(2)	168	160	173	187	176
Différentiel à réintégrer dans la rubrique « Autres produits de la générosité publique » (1)-(2)	1 073	873	908	992	934
« Ressources collectées auprès du public » figurant dans les CER publiés (3)	15 463	13 193	10 297	14 504	16 244
« Autres produits de la générosité publique » à ajouter (4)	1 073	873	908	992	934
Total retraité de la rubrique « Ressources collectées auprès du public » (3)+(4)	16 536	14 066	11 205	15 496	17 178

Source : CER ; calculs Cour à partir des données de gestion

À compter de l'exercice 2020, le nouveau règlement comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018 impose à la fondation le respect de la ligne définie de longue date par la Cour, avec un enregistrement des revenus locatifs et financiers issus de ressources de générosité publique dans la rubrique « Autres produits issus de la générosité publique » du CER.

2 - Des règles d'affectation des ressources aux emplois désormais explicitées

Lors de sa précédente intervention, la Cour déplorait l'absence d'un tableau de passage du compte de résultat au CER, ainsi que le recours à des compensations entre charges et produits, pratique contraire à la réglementation qui vidait d'une partie de son sens le principe d'affectation des ressources par type d'emplois. La fondation a remédié à ces lacunes dès la clôture de l'exercice 2015.

Il y a désormais concordance entre, d'une part, les produits et charges du compte de résultat, et, d'autre part, les emplois et ressources du CER. En outre, un examen détaillé des matrices de construction du CER a permis de vérifier que la présentation est bien conforme à l'exigence de non compensation.

L'annexe aux comptes annuels et les notes explicatives afférentes aux CER intègrent un tableau de passage du compte de résultat au CER, et les principes d'affectation des ressources par type d'emplois sont explicités. Constants au cours de la période examinée, ces derniers se résument ainsi :

- les dons collectés sont présentés par la fondation comme affectés intégralement au financement des missions sociales ;
- les produits des legs sont, quant à eux, présentés comme affectés au financement intégral des frais de recherche de fonds, à la couverture du reliquat restant à financer (après affectation des dons et des subventions) pour les missions sociales, à la prise en charge des frais de fonctionnement (pour le reliquat restant à financer après imputation des « autres fonds privés » et « autres produits »), ainsi qu'aux acquisitions immobilières.

Les errements relevés précédemment par la Cour dans le retraitement des dotations aux amortissements portant sur les immobilisations acquises sur ressources de générosité publique ont fait l'objet d'une régularisation comptable en 2015, conformément aux engagements pris par la fondation. Depuis, les principes suivis à la fois pour la comptabilisation des immobilisations acquises sur ressources de générosité publique et la neutralisation des amortissements afférents n'appellent plus de réserves, l'annexe aux comptes annuels livrant par ailleurs des informations désormais claires sur la finalité des immobilisations ainsi acquises (biens nécessaires à l'exploitation ou biens locatifs de rapport).

De même, la fondation a suivi la recommandation de la Cour et présente dorénavant de manière exhaustive, dans l'annexe aux comptes annuels, les produits et les charges relatifs à la gestion des actifs financiers et des biens immobiliers de rapport, les coûts liés à ces activités étant intégrés dans les frais de fonctionnement du CER.

B - Classification des emplois présentés en CER : des ajustements, pour certains insatisfaisants, effectués en réponse au précédent contrôle de la Cour

Dans la période 2011-2014, les encarts consacrés à des appels à dons ou à legs insérés dans le magazine « Voix des bêtes » ne donnaient lieu à aucune prise en compte des frais correspondants dans le calcul des frais de recherche de fonds.

La fondation a fait le nécessaire pour se mettre en règle dès 2015. Les charges analytiques liées aux publications font désormais l'objet d'une ventilation entre la mission sociale spécifique intitulée « Publications » et les frais de recherche de fonds. La clé de répartition est déterminée au cours de chaque exercice en fonction du nombre de pages occupées par les appels à dons ou legs dans les magazines de la fondation, conformément aux préconisations de la Cour. Environ 8 % des coûts totaux considérés sont intégrés aux frais de recherche de fonds, le reste étant maintenu dans la mission sociale « Publications ».

Par ailleurs, des critiques avaient été émises sur la comptabilisation des charges afférentes à la délégation départementale de Cannes (située Villa Magnoux) dans les emplois liés aux missions sociales, alors même que l'usage de ces locaux ne justifiait pas ce choix d'affectation.

À partir de l'exercice 2016, la fondation a imputé les charges liées à ce site non plus aux missions sociales, mais aux frais de recherche de fonds. Une telle affectation n'est toutefois pas plus satisfaisante que la précédente. Il apparaît en effet que les activités conduites sur ce site – globalement peu utilisé par la fondation – portent sur des finalités aussi variées que la relation avec des bénévoles, la distribution locale du magazine « Voix des bêtes », le suivi de certaines tâches administratives sur des dossiers de legs relatifs à des testateurs locaux, ou encore la coordination opérationnelle des établissements situés dans la moitié sud du pays. De fait, cette délégation départementale intervient comme une dépendance du siège de la fondation, accomplissant des tâches de portée générale et non pas spécifiquement ciblées sur la recherche de fonds.

Par conséquent, les charges afférentes à la Villa Magnoux – qui ont représenté près de 70 000 € en 2019 – trouvent leur place principalement dans les frais de fonctionnement du CER. De même, le choix d'imputer intégralement aux frais de recherche de fonds le coût salarial chargé (51 000 € en 2019) du seul collaborateur qui y est à ce jour en poste apparaît injustifié. En fonction de la définition précise des différentes tâches qu'il accomplit et du temps qu'il y consacre, son coût salarial devrait être partie réintégré dans les frais de fonctionnement.

C - Un « pied de CER » resté jusqu'à présent non renseigné

1 - Le bénévolat : une valorisation en attente de mise en œuvre

La fondation bénéficie du concours de bénévoles dans l'accomplissement de ses missions sociales. Alors que le nombre de personnes inscrites s'élève à quelques centaines, en baisse significative en fin de période sous revue, les collaborateurs bénévoles considérés comme « actifs » sont pour leur part peu nombreux, la fondation estimant pouvoir compter sur à peine plus de 70 personnes en 2019.

Tableau n° 13 : bénévoles inscrits et actifs

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Bénévoles inscrits	700	470	470	605	316	- 55 %
dont						
Refuges	nd	315	257	218	165	
Enquêtes	nd	155	213	387	151	
Bénévoles actifs	nd	nd	nd	80	74	
dont						
Refuges	nd	nd	nd	65	65	
Enquêtes	nd	nd	nd	15	9	

Source : Fondation Assistance aux animaux

Leur contribution à l'activité des refuges consiste principalement à suppléer les salariés dans certaines promenades avec les animaux accueillis, à raison d'un investissement en temps estimé à environ une demi-journée par semaine. Les bénévoles intervenant dans les enquêtes de la fondation sur les cas de maltraitance animale qui lui sont signalés opèrent principalement en régions, cette activité étant prise en charge en Île-de-France par un collaborateur salarié.

Un premier travail d'évaluation des contributions volontaires en nature apportées par les bénévoles a été effectué en 2019, dans l'objectif d'en faire valider les principes par le conseil d'administration. Ce dernier en a finalement arrêté les modalités lors de sa séance de novembre 2020, la fondation devant se mettre en conformité avec les nouvelles obligations fixées en la matière par le règlement comptable n° 2018-06 applicable à compter de l'exercice 2020.

2 - Des prestations en nature et des dons en nature non retracés

Dans son magazine « Voix des bêtes » la fondation communique sur la possibilité ouverte à chacun d'effectuer des dons en nature. Selon les indications fournies, il existe ponctuellement de tels dons, effectués en particulier par des bénévoles auprès des établissements où ils interviennent.

Aucun dispositif de suivi, et encore moins de valorisation, n'ayant été mis en place à ce jour, la fondation ne dispose pas des éléments nécessaires à la correcte documentation de cette rubrique dans ses CER annuels, les montants concernés étant à ce jour en tout état de cause modestes.

III - Une communication financière qui reste parcellaire

A - Les informations délivrées au grand public : des avancées réelles mais encore incomplètes

Les rapports annuels de la fondation (rapports d'activité/moraux ; comptes et annexe ; CER et annexe), qui sont désormais consultables sur son site internet conformément à la recommandation formulée par la Cour, ont été enrichis pour combler la plupart des lacunes déplorées dans le rapport de juillet 2016.

Les améliorations notables portent en particulier sur la clarification des choix d'investissements immobiliers de la fondation (montants respectifs consacrés aux biens d'exploitation et aux biens locatifs de rapport), ou encore sur les décisions de conservation en patrimoine de certains biens immobiliers reçus en legs.

Les messages véhiculés dans les appels à dons diffusés lors des campagnes nationales évoquent le souhait de la fondation de constituer un « patrimoine solidaire » dont les revenus doivent lui permettre de contribuer au financement de ses activités. Un tel vocabulaire peut être considéré comme insuffisamment explicite pour caractériser le choix d'investir de manière substantielle, à partir de ressources issues de la générosité du public, dans des biens immobiliers de rapport et non pas seulement dans des biens nécessaires à l'accomplissement direct des missions sociales de la fondation.

Dans cette perspective, il apparaît indispensable de compléter les informations chiffrées désormais fournies dans l'annexe des comptes annuels sur les immobilisations corporelles (stock) et les nouveaux investissements (flux), par des ratios didactiques permettant au grand public de prendre la mesure des poids relatifs en pourcentage de l'immobilier d'exploitation et de l'immobilier locatif dans les choix d'allocation d'actifs de la fondation. La fondation s'est engagée à assurer une plus grande transparence en la matière, en intégrant dans les rapports d'activité et dans l'annexe aux comptes annuels *« une information complémentaire concernant les flux de ces catégories d'actifs »*, ce dont la Cour prend acte.

De réels progrès ont, en outre, été accomplis dans la présentation désormais détaillée – sans compensation comptable – des produits et des charges afférents à la gestion des actifs financiers et à la gestion locative des biens de rapport.

S'agissant de la rémunération des dirigeants, l'annexe des comptes annuels se limite à une information sur les paiements réalisés au profit de certains administrateurs (successivement pour des prestations de conseiller vétérinaire jusqu'en 2017, puis pour la construction de nouveaux tableaux de bord de suivi d'activités des établissements). Au-delà de cette interprétation restrictive des textes applicables, la fondation gagnerait à être transparente envers le public et les donateurs sur les rémunérations les plus élevées servies à ses collaborateurs salariés.

En l'espèce les cinq rémunérations brutes les plus élevées au sein de la fondation, qui concernent à la fois des cadres du siège et des vétérinaires en poste dans les dispensaires, ont évolué comme suit :

Tableau n° 14 : les cinq rémunérations brutes les plus élevées au sein de la fondation

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Total annuel des cinq plus hauts salaires bruts	364 546	377 786	388 495	427 122	423 948
En % du total des salaires de la fondation	13,6 %	13,3 %	13,1 %	10,8 %	11,4 %

Source : Cour des comptes, à partir des données « ressources humaines »

A niveaux d'ancienneté et de classification comparables, les rémunérations servies aux cadres du siège de la fondation se situent plutôt dans le haut de la fourchette des salaires constatés dans le secteur associatif.

B - Des ratios d'emplois des ressources de générosité publique calculés sur des bases critiquables

Dans l'annexe des comptes annuels, la fondation affiche un poids des ressources collectées auprès du public, rapportées au total des ressources inscrites aux comptes de résultat, qui s'est élevé à 91 % ou 92 % selon les exercices.

Compte tenu des retraitements qui s'imposent dans la prise en compte des revenus financiers et locatifs au titre des « autres produits issus de la générosité publique », le total effectif des ressources collectées auprès du public s'établit entre 96 % et 97,3 % des ressources du compte de résultat, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 15 : calculs retraités des ratios de « Ressources collectées auprès du public »

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019
Total retraité de la rubrique « Ressources collectées auprès du public »	16 536	14 066	11 205	15 496	17 178
Total des ressources inscrites au compte de résultat	17 074	14 566	11 676	15 929	17 721
% Ressources de générosité publique (montant corrigé) / Total des ressources	96,8 %	96,6 %	96 %	97,3 %	97 %
% affiché dans les rapports annuels (*)	91 %	91 %	91 %	91 %	92 %

Source : Cour des comptes à partir des CER de la fondation

(*) Ce ratio est calculé en rapportant les ressources collectées auprès du public (montants retenus dans les CER) au total des ressources inscrites au compte de résultat.

Par ailleurs, la Cour avait déploré dans son précédent rapport une présentation partielle des ratios d'emploi des ressources de générosité publique à travers les diagrammes intégrés dans les rapports d'activités annuels. Sur les exercices 2011-2014 contrôlés, les calculs étaient établis sur la seule base des emplois consacrés aux missions sociales (gestion directe des équipements et missions sociales dites spécifiques), aux frais de recherche de fonds et aux frais de fonctionnement, alors même que le sous-total de ces trois rubriques du CER ne représente qu'une partie de l'intégralité des emplois.

La fondation avait ainsi revendiqué, de manière infondée, un ratio d'emploi en missions sociales de l'ordre de 84 % sur les années considérées, alors qu'un calcul fidèle aux grands équilibres effectifs du compte d'emploi conduisait à un ratio corrigé de 66 %.

Il apparaît que la méthode de présentation suivie pour les exercices 2015 à 2019 n'a été que partiellement corrigée. La principale novation porte sur l'ajout, systématique désormais, des emplois liés aux immobilisations (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 16 : ratios présentés dans les rapports annuels sur les emplois financés sur ressources de générosité publique

En €	2015		2016		2017		2018		2019	
Financement des missions sociales	7 665 167	69,2 %	8 616 594	65,2 %	10 124 061	69 %	11 624 702	78,4 %	10 982 079	71,7 %
Financement des frais de recherche de fonds	801 398	7,4 %	737 922	5,6 %	742 276	5,1 %	866 425	5,8 %	1 041 985	6,8 %
Financement des frais de fonctionnement	1 603 438	14,8 %	2 691 491	20,4 %	1 968 886	13,4 %	1 468 640	9,9 %	1 375 607	9 %
Financement des immobilisations	933 545	8,6 %	533 057	4 %	1 836 634	12,5 %	860 992	5,8 %	1 918 998	12,5 %
Renforcement des réserves	-		638 273	4,8 %	-		-		-	
Total des emplois financés sur ressources GP (montant affiché dans le CER)	11 003 548	100 %	13 217 337	100 %	14 671 858	100 %	14 820 760	100 %	15 318 668	100 %

Source : rapports annuels de la fondation

En revanche, la part des ressources de générosité publique non utilisée, qui vient *de facto* renforcer les réserves de la fondation, n'a fait pour sa part l'objet d'une mention que pour l'exercice 2016. Encore convient-il de souligner que seule l'annexe des comptes annuels a inclus cette précision, la présentation des diagrammes dans le rapport d'activités de 2016 ne la reprenant pas.

Pour les exercices 2017 et 2018, la fondation a dû procéder à une ponction dans ses réserves, comme l'illustre le tableau ci-après. En revanche, avec la nette hausse des ressources collectées auprès du public en 2019, près de 1,3 M€ de recettes de générosité publique sont restées inemployées (soit 7,3 % du total) et ont alimenté les réserves de la fondation, sans que cette situation fasse l'objet d'une information claire ni dans l'annexe des comptes annuels, ni dans le rapport d'activités.

Tableau n° 17 : retraitements des ratios d'emploi des ressources de générosité publique

En milliers d'€ arrondis	2015		2016		2017		2018		2019	
Total général ressources - col.4 des CER affichés(1)	15 633		13 217		10 679		12 500		16 600	
Autres produits de la GP retraité (2)	1 073		873		908		992		934	
Total général col.4 retraitée (1)+(2)=(3)	16 706	100 %	14 090	100 %	11 587		13 492		17 534	100 %
Financement des missions sociales	7 665	45,9 %	8 616	61,2 %	10 124	65 %	11 625	73,5 %	10 982	62,6 %
Financement des frais de recherche de fonds	801	4,8 %	738	5,2 %	742	4,7 %	866	5,5 %	1 042	5,9 %
Financement des frais de fonction. (montant retraité)	2 676	16 %	3 564	25,3 %	2 877	18,5 %	2 461	15,6 %	2 310	13,2 %
Financement des immobilisations	933	5,6 %	533	3,8 %	1 837	11,8 %	861	5,4 %	1 919	10,9 %
Total retraité des emplois financés sur ressources GP (4)	12 075		13 451		15 580	100 %	15 813	100 %	16 253	
Renforcement des réserves (3)-(4)	4 631	27,7 %	639	4,5 %					1 281	7,3 %
Ponction dans les réserves(3)-(4)					- 3 993		- 2 321			

Source : Cour des comptes, à partir des CER et des comptes annuels

Au total, après le retraitement du calcul des ressources collectées auprès du public et la prise en compte exhaustive de tous les emplois, les constats suivants peuvent être dressés :

- L'accomplissement des missions sociales ne mobilise que 60 % à 65% des ressources de générosité publique au cours de trois des cinq années sous revue, la meilleure performance ayant été enregistrée en 2018 avec 73,5 %. L'année 2015 a quant à elle été marquée par un ratio de missions sociales particulièrement bas, à tout juste 46 % du total des ressources. Pour chacun des exercices considérés, le ratio effectif se situe entre 5 et 10 points en-dessous des pourcentages présentés par la fondation dans sa communication financière auprès du grand public, l'écart constaté en 2015 étant tout à fait considérable (plus de 20 points).
- Les frais de recherche de fonds sont cantonnés à des niveaux très raisonnables, de l'ordre de 5% à 6 % du total des ressources selon les années.
- Les frais de fonctionnement couverts par les ressources (retraitées) de générosité publique, après le niveau anormalement élevé atteint en 2016 (plus de 25 % du total), ont connu une baisse tendancielle par la suite (13 % en 2019). Ils se situent environ 5 points au-dessus des ratios affichés dans la communication financière de la fondation.
- Le financement des immobilisations a pris un poids croissant, au point de représenter 11 à 12 % du total des ressources en 2017 et 2019. L'accent mis par la fondation sur l'enrichissement de ses actifs immobiliers à partir des ressources issues de la générosité publique bénéficie seulement pour moitié à l'amélioration de son parc d'exploitation, le

reste étant dédié à des acquisitions d'immeubles de rapport. La part relative (en % des ressources de générosité publique) de ces deux catégories d'immobilisations dans les choix d'investissement effectués chaque année ne fait pas l'objet d'une présentation explicite dans la communication financière.

- Enfin, le sous-emploi global des ressources issues de la générosité publique a été significatif au cours de certains exercices. Le reliquat non utilisé (servant à renforcer les réserves) a représenté respectivement 4,5 % et 7,3 % du total en 2016 et 2019, l'année 2015 s'étant clôturée sur une thésaurisation considérable de près de 28 % du total des ressources. Compte tenu du rééquilibrage opéré en 2017 et 2018 avec la ponction dans les réserves pour couvrir les emplois, la période quinquennale sous revue s'est conclue par une quasi-stabilité des réserves, et même une légère hausse globale (+ 237 000 €), ce sujet n'ayant presque jamais (sauf de manière partielle en 2016) fait l'objet d'une présentation transparente dans la communication financière de la fondation.

En réponse aux observations de la Cour, la fondation s'est engagée « à ajouter une information plus précise dans son rapport d'activités sur les mises en réserve », étant rappelé par ailleurs que la mise en œuvre des nouvelles obligations posées à compter de 2020 par le règlement comptable n° 2018-06 conduit à établir dorénavant de manière obligatoire un tableau de variation des fonds propres dans lequel les mises en réserve seront explicitement affichées et à en tenir compte dans le calcul des ratios d'emplois des ressources issues de la générosité publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Cinq années après la publication du précédent rapport de la Cour sur la fondation, des progrès ont été accomplis à la fois dans la tenue de la comptabilité générale, la construction du compte d'emploi des ressources ou encore la diffusion de l'information financière auprès du public et des donateurs.

Ces avancées ne sont toutefois que partielles et des points d'insatisfaction demeurent, tout particulièrement dans les standards de communication financière retenus, qui ne donnent pas un reflet fidèle et exhaustif des ressources de générosité publique et de leur emploi.

De surcroît, en faisant le choix d'employer une part significative des fonds issus de la générosité publique à l'acquisition de biens immobiliers de rapport, tout en maintenant un niveau élevé de réserves, la fondation néglige la priorité qui doit être mise sur les actions destinées à améliorer la qualité de ses établissements et à développer ses missions sociales.

La Cour formule la recommandation suivante :

4. *Élaborer sans délai une communication financière complète et transparente, notamment à travers des ratios d'emplois des ressources de générosité publique établis sur des bases fidèles à la réalité.*
-

Chapitre III

Une collecte de ressources soutenue grâce au soutien d'un public fidèle

I - Une stratégie de collecte fondée sur des modalités stables dans le temps

A - L'absence d'objectifs affichés dans les déclarations préalables d'appels à dons

Lors de sa précédente intervention, la Cour avait fait le constat d'une absence de précision sur les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique dans les déclarations annuelles de campagnes déposées en préfecture par la fondation. Cette dernière s'était engagée à y remédier, en explicitant la finalité de la collecte et ses modalités de réalisation.

Au cours de la période 2015-2019, les déclarations préalables, effectuées annuellement auprès de la préfecture de Paris, comportent toutes le même descriptif sur les modalités de collecte, fondées sur l'envoi de deux mailings (en mai et en octobre) aux « membres donateurs » et l'envoi de calendriers avec appels aux dons. Les déclarations annuelles de 2018 et 2019 ont ajouté la possibilité de dons en ligne comme nouvelle modalité de collecte.

En revanche, et en dépit des engagements pris, aucune des déclarations déposées n'a été renseignée sur les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, la fondation s'étant engagée de nouveau à y remédier à l'avenir.

B - Des modalités d'appels à dons et legs globalement inchangées

Le panel des outils d'appels à la générosité publique auxquels recourt la fondation est resté globalement inchangé depuis le précédent contrôle de la Cour : publipostages d'appels à dons effectués au printemps et à l'automne auprès de tous les donateurs répertoriés dans la base de données de la fondation, avec envoi d'un calendrier lors de la campagne d'automne. À ces deux publipostages annuels, s'ajoutent les encarts d'appels à dons insérés dans le magazine « Voix des bêtes », ainsi qu'une rubrique dédiée aux dons sur le site internet de la fondation.

Les appels à legs demeurent eux aussi fondés sur l'insertion d'une page spécifique dans le magazine de la fondation, un onglet *ad hoc* sur le site internet et des insertions régulières d'encarts publicitaires dans des magazines spécialisés ou l'annuaire du notariat.

La principale évolution porte sur la montée en puissance du marketing digital, conformément aux orientations retenues dans le plan stratégique 2018-2022, le double objectif étant de parvenir à une meilleure visibilité de la fondation (grâce à une présence sur les principaux réseaux sociaux) et de développer les dons en ligne, d'un volume encore modeste à ce jour.

Les messages véhiculés dans les différents supports d'appel à la générosité du public mettent en avant l'ensemble des activités conduites et invitent à effectuer des dons ou legs au profit de la fondation dans sa globalité, aucun appel ciblé sur une finalité spécifique n'ayant été recensé au cours de la période sous revue.

En réponse aux observations de la Cour, qui contestait en 2016 le bien-fondé de certaines expressions alarmistes utilisées dans les publipostages pour appeler à la générosité des lecteurs afin de faire face à des besoins présentés comme urgents, les campagnes conduites au cours des années examinées ont privilégié des contenus plus factuels d'information sur l'actualité et les priorités de la fondation.

Pour satisfaire les exigences d'une plus grande transparence vis-à-vis des donateurs, certains publipostages évoquent désormais la politique de réserves de la fondation, présentée comme importante pour la mettre « à l'abri des aléas politiques et économiques », ainsi que son souhait d'investir dans des immeubles de rapport qualifiés de « patrimoine solidaire ».

C - L'atout majeur constitué par la grande fidélité des donateurs

Le nombre de donateurs de la fondation, qui sont considérés par ailleurs comme « adhérents » (le terme ainsi employé étant impropre dans le cadre juridique d'une fondation reconnue d'utilité publique), est resté relativement stable au cours des années sous revue.

Tableau n° 18 : évolution du nombre de donateurs

	2015	2016	2017	2018	2019
Adhérents/Donateurs	69 257	70 732	68 072	70 275	73 464

Source : Fondation⁷

Aucune analyse qualitative n'a été récemment menée sur les profils de ces donateurs. Les données répertoriées dans la base des donateurs de la fondation permettent néanmoins d'identifier à la fois une ancienneté élevée et un faible taux de renouvellement. Il convient de noter que tous les donateurs répertoriés sont des personnes physiques, la fondation n'ayant enregistré aucun don de personne morale au cours de la période sous revue.

D - Une collecte de dons assez stable dans le temps

Les dons perçus par la fondation sont classés actuellement en trois catégories :

- dons avec reçu fiscal ;
- dons en ligne avec reçu fiscal ;
- dons anonymes.

⁷ Ces chiffres (mentionnés dans les réponses apportées à la Cour) diffèrent de ceux figurant dans les rapports annuels d'activités.

Tableau n° 19 : évolution des dons par catégories

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Dons avec reçu fiscal	3 217 397	2 879 638	2 968 105	2 747 351	2 903 356	- 9,8 %
Dons en ligne avec reçu fiscal	-	-	-	85 358	154 476	
Dons anonymes	884 017	936 672	847 238	944 800	888 305	+ 0,5 %
Total des dons	4 101 314	3 816 310	3 815 343	3 777 509	3 946 137	- 3,8 %

Source : comptes de la fondation

Les dons avec reçu fiscal ont accusé une baisse de 10 % au cours de la période examinée. La perte de collecte annuelle ainsi enregistrée (- 314 000 € en 2019 par rapport à 2015) n'a été qu'en partie compensée par le développement, engagé en 2018 et à ce stade timide, de la collecte en ligne. Celle-ci ne représente en 2019 que 5 % de la recette totale des dons avec reçu fiscal.

Issus majoritairement des deux campagnes annuelles de publipostages, les dons assortis d'un reçu fiscal sont en grande partie collectés directement par le siège (environ 90 % du total) et effectués par chèques. Des montants très faibles sont réceptionnés au sein des établissements du réseau, principalement des refuges. Les dons par prélèvement automatique (ponctuel ou récurrent) ont pour leur part connu une croissance notable au cours de la période (+ 15 % de 2016 à 2019) et représentent désormais près de 20 % du total de la collecte de dons avec reçu fiscal.

La fondation ne s'est toujours pas donnée les moyens d'assurer un suivi analytique précis permettant, notamment, de mesurer les taux de retour, les dons moyens comparés ou encore l'efficacité de chaque publipostage. Il ressort néanmoins des fichiers de reçus fiscaux que les dons moyens effectués au profit de la fondation, qui étaient de l'ordre de 41 € par donateur et par an au début de la période examinée, se sont réduits aux environs de 35 à 37 € en 2018-2019.

Par ailleurs, les recettes de dons anonymes sont perçues à hauteur de plus de 90 % du total par les dispensaires de la fondation, puisqu'elles correspondent pour l'essentiel à la participation aux frais de soins versée librement par les usagers.

II - Le traitement des dons et l'émission des reçus fiscaux : une gestion directe qui nécessite d'être mieux maîtrisée

A - Un traitement des dons intégralement assuré par le siège de la fondation

Alors même que la fondation recourt massivement à des prestations extérieures pour l'appuyer dans l'exercice quotidien de ses responsabilités, la collecte des dons fait exception à cette habitude : elle est assurée directement par les services du siège.

Les modalités de traitement des dons sont restées presque inchangées depuis la précédente intervention de la Cour. Les principales évolutions intervenues portent, d'une part, sur le changement en 2018 de la solution technique utilisée pour la base des donateurs – la nouvelle version comprenant de meilleures fonctionnalités de traitement des données et un

archivage électronique des reçus fiscaux – et, d’autre part, sur l’internalisation du module technique de traitement des dons en ligne à partir de la fin de l’année 2019.

L’entrée en vigueur en 2018 du nouveau règlement général sur la protection des données (RGPD) a conduit la fondation, avec le concours d’un cabinet spécialisé, par ailleurs désigné comme délégué à la protection des données, à effectuer les démarches nécessaires auprès de la CNIL. Avant cette date, la base de données des donateurs n’avait fait l’objet d’aucune déclaration préalable dans les formes requises par la loi, ce qui constitue un manquement regrettable.

B - Des fragilités dans la qualification des recettes et la délivrance des reçus fiscaux

Le guide des procédures internes impose aux établissements du réseau d’effectuer auprès du siège des remontées comptables mensuelles dans lesquelles doivent figurer à la fois des bordereaux récapitulatifs de recettes et l’ensemble des « reçus provisoires » ou « tickets de caisse » délivrés localement aux personnes ayant effectué un don ou un paiement.

Les modèles de bordereaux mensuels à renseigner sont utilisés indifféremment pour récapituler les paiements réceptionnés au titre des dons avec demande de reçu fiscal, les « dons anonymes » correspondant à la participation aux frais versée à la suite de soins médicaux, ou encore des recettes d’adoption. Ces dernières sont d’ailleurs improprement qualifiées de « dons adoption », alors même qu’elles relèvent d’une participation aux frais de prise en charge des animaux accueillis par la fondation et qu’elles sont versées par les adoptants sur la base d’une grille tarifaire préétablie.

La classification analytique de chacun des paiements répertoriés dans ces récapitulatifs mensuels est effectuée par la cellule du siège en charge des dons, à partir de l’exploitation des reçus ou tickets joints aux bordereaux.

Les procédures internes en vigueur établissent une claire distinction entre les « reçus provisoires » – qui doivent être réservés au versement de dons donnant lieu à émission d’un reçu fiscal – et les « tickets de caisse » portant sur des paiements ne relevant pas de la catégorie des dons. Pourtant, de l’aveu même de la fondation, les carnets à souche utilisés sont identiques dans les refuges comme dans les dispensaires, ce qui ouvre la voie à des confusions possibles dans le traitement et la bonne qualification comptable des recettes considérées, quel que soit le sérieux des collaborateurs qui en ont la charge.

Ce risque opérationnel avait déjà été identifié à la fois par la Cour lors de sa précédente intervention et par l’administration fiscale qui avait constaté, notamment sur les recettes d’adoption, la délivrance injustifiée de reçus fiscaux.

Tableau n° 20 : évolution des recettes d’adoption

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes d’adoption	18 605	79 985	172 782	193 154	219 127

Source : Comptes de la fondation

Compte tenu de la relative stabilité⁸ du nombre des adoptions au cours de la période, le niveau anormalement bas des recettes enregistrées en 2015 et 2016 tient à l'évidence à des erreurs de qualification comptable, une partie importante ayant été prise en compte dans les « dons anonymes » voire dans les dons avec reçu fiscal, ce que reconnaît la fondation.

La baisse significative des recettes de dons avec reçu fiscal au cours de ces deux années, ainsi que les évolutions irrégulières des recettes enregistrées au titre des dons anonymes attestent que les méthodes de comptabilisation ont fait l'objet de nombreux ajustements, voire de tâtonnements. En réponse aux observations de la Cour, la fondation a précisé qu'elle a fait adopter par son conseil d'administration, lors de sa séance de mars 2021, le principe d'une gratuité totale des soins prodigués dans ses dispensaires. Cette décision stratégique supprimant toute participation aux frais va conduire *de facto* à un tarissement des recettes qualifiées de « dons anonymes ».

III - Les legs et libéralités : une ressource de générosité publique centrale pour la fondation

A - Un poids déterminant dans les recettes

Les recettes annuelles occasionnées par les legs et libéralités représentent l'essentiel des ressources de la fondation issues de la générosité publique, leur montant étant environ trois fois plus élevé que celui des dons reçus. Après une tendance baissière constatée jusqu'en 2017, où un point bas a été atteint avec une recette totale de l'ordre de 3 M€, les « mises en produits » enregistrées au compte de résultat sur les legs intégralement clôturés ont repris une croissance dynamique, pour atteindre un montant de près de 8,3 M€ en 2019. Le nombre de dossiers clôturés a varié entre 73 et 91 selon les années, la recette moyenne par dossier allant de 39 000€ (en 2017) à plus de 90 000 € (en 2015 et 2019). Les legs dont la recette unitaire se situe au-delà de 200 000€ représentent chaque année entre 5 et 15 % du total.

⁸ Entre 1 200 et 1 600 adoptions de chiens et chats par an selon les années de la période sous revue.

Tableau n° 21 : dossiers de legs clôturés et recettes enregistrées

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers clôturés	74	77	76	73	91
Recette totale enregistrée	6 981 270	4 446 033	2 987 369	5 962 208	8 287 039
Recette moyenne par dossier	94 341	57 741	39 307	81 674	91 066
Legs dont la recette unitaire est supérieure à 200 000€					
Nombre de dossiers	10	9	4	6	14
En % du total de dossiers	13,5 %	11,7 %	5,3 %	8,2 %	15,4 %
Recette totale	4 804 231	2 705 720	1 060 857	4 118 673	5 394 005
Legs dont la recette unitaire est inférieure à 200 000€					
Nombre de dossiers	64	68	72	67	77
Recette totale	2 177 039	1 740 313	1 926 512	1 843 535	2 893 034

Source : Cour des comptes, à partir des tableaux de suivi comptable des legs

Les produits d'assurances-vie représentent eux aussi une composante de poids dans les legs et libéralités dont bénéficie la fondation. Entre 50 et plus de 70 dossiers ont été traités chaque année au cours de la période, pour une recette annuelle généralement supérieure à 4 M€ (à l'exception d'un point bas en 2017 à 3,5 M€) et un encaissement moyen par dossier dont l'ordre de grandeur est comparable à celui des legs.

Tableau n° 22 : recettes d'assurance-vie encaissées

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers clôturés ⁹	66	74	67	52	47
Recette totale enregistrée	4 380 128	4 931 118	3 494 239	4 764 266	4 030 110
Recette moyenne par dossier	66 366	66 637	52 153	91 620	85 747

Source : Cour des comptes, à partir des tableaux de suivi comptable des assurances-vie

Jusqu'à leur complet achèvement, les dossiers de legs en cours de traitement – sur leur volet financier comme dans leur composante immobilière – sont enregistrés dans le bilan de la fondation, selon des modalités qui n'appellent pas d'observation.

Tableau n° 23 : legs en cours de réalisation inscrits dans la rubrique « Autres dettes » du bilan

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Montant des legs en cours de réalisation	4 613 985	4 087 831	6 262 456	7 322 886	5 549 108

Source : Comptes de la fondation

⁹ Un dossier d'assurance-vie peut correspondre à plusieurs contrats relatifs à une même personne ayant désigné la fondation comme bénéficiaire.

B - Des progrès à accomplir dans l'exercice des prérogatives du conseil d'administration

1 - Un partage des tâches entre le conseil d'administration et son bureau pour l'acceptation des legs

Compte tenu du volume d'activités en jeu, et sur la suggestion du représentant du ministère de l'intérieur au sein du conseil d'administration, des réflexions ont été engagées dès 2015 sur l'opportunité de déléguer au bureau une partie des prérogatives du conseil d'administration en matière d'acceptation des legs et libéralités.

Au terme de nombreux débats, cette délégation de pouvoirs a été mise en œuvre à partir de 2018, le bureau se voyant confier la responsabilité d'accepter les legs d'un montant estimé inférieur à 100 000€, à charge pour lui – conformément aux dispositions de l'article 7 des statuts – de rapporter au conseil d'administration.

Tableau n° 24 : legs acceptés et inscrits en engagements hors bilan

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre total de dossiers acceptés	61	62	66	58	48
dont					
Acceptés au CA	61	62	66	23	8
Acceptés au bureau du CA				35	40
Montant total estimé	14 589 656 €	15 815 313 €	18 129 464 €	18 511 419 €	14 437 751 €

Source : procès-verbaux des conseils d'administration et du bureau ; annexes aux comptes annuels

En 2015, trois dossiers de legs ont fait l'objet d'une acceptation par le bureau, alors même qu'aucune délégation de pouvoirs ne lui avait été accordée dans les formes prévues par les statuts. Une telle auto-saisine, juridiquement irrégulière, ne s'est pas reproduite par la suite. Depuis la délégation de pouvoirs accordée à partir de 2018, le bureau a rendu compte de manière satisfaisante au conseil d'administration.

Sur l'ensemble de la période examinée, quelques dossiers de legs ont été refusés par le conseil d'administration ou le bureau, principalement pour des raisons tenant à un état des forces et charges identifié d'emblée comme déficitaire.

2 - Des lacunes dans les saisines du conseil d'administration

Les informations délivrées au conseil d'administration sont de qualité satisfaisante et lui permettent de délibérer dans les meilleures conditions sur les acceptations de legs. De même, sur des legs ayant déjà fait l'objet d'une acceptation, l'instance délibérante est parfois invitée à de nouvelles délibérations sur des événements-clés liés au traitement du dossier, ce qui est de bonne pratique.

En revanche, le conseil d'administration n'est plus saisi pour acceptation des assurances-vie et des donations. Ce formalisme, respecté en début de période, ne l'a plus été à partir de 2016.

De même, les dossiers de legs et libéralités qui arrivent à parfait achèvement ne font l'objet d'aucune information du conseil d'administration sur le bilan global de leur réalisation et la recette nette encaissée. Bien que les produits enregistrés à ce titre soient naturellement lisibles dans les comptes annuels soumis à son approbation, il importe que le conseil d'administration puisse disposer, lors de chacune de ses séances ou au moins une fois par exercice, d'un compte-rendu exhaustif des legs et libéralités ayant fait l'objet d'une clôture définitive.

Enfin, s'agissant de biens immobiliers inclus dans les legs acceptés, la plupart des délibérations du conseil d'administration laissent tous pouvoirs à la présidente et à la direction pour rendre les arbitrages les plus opportuns entre la cession ou la conservation en patrimoine. Cette entière délégation de pouvoirs n'est pas satisfaisante.

Tableau n° 25 : biens immobiliers reçus en legs et conservés en patrimoine de rapport

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de biens immobiliers	1	3	2	2	4
Localisations	Paris	Paris, Montrouge, Caen	Paris, Mahalon (29)	Boulogne- Billancourt, Angers	Cannes, Boulogne- Billancourt, Paris
Valeur brute totale entrée en immobilisations corporelles	175 000 €	790 000 €	495 000 €	340 000 €	1 471 000 €

Source : Fondation Assistance aux animaux

En effet, les services du siège indiquent que les choix effectués au cas par cas entre une cession et une conservation des biens immobiliers légués relèvent d'une analyse de marché et du potentiel locatif de chaque bien. Ils n'ont toutefois pas été en mesure de fournir à l'appui de leurs analyses des grilles d'indicateurs ou de critères venant encadrer les arbitrages à rendre.

Il apparaît indispensable que le conseil d'administration exerce plus activement ses prérogatives en délibérant sur le sort des biens immobiliers légués, que ce soit de manière directe ou au sein d'un comité immobilier qui en aurait la charge et devrait lui en rendre compte selon les modalités prévues par l'article 7 des statuts. La fondation a répondu à la Cour qu'elle « s'engage à ce que le conseil d'administration renforce ses prérogatives sur ce point ».

C - Un suivi des dossiers globalement rigoureux et des legs affectés désormais retracés

1 - Une gestion administrative satisfaisante

Assuré par deux collaboratrices à temps plein, le traitement administratif des dossiers de legs et assurances-vie s'appuie des outils de bonne qualité et un suivi comptable externalisé. Depuis 2019 en outre, une interface directe entre le suivi des dossiers et la comptabilité a été mise en place, cet outil étant de nature à fiabiliser le processus d'enregistrement des écritures.

Les délais moyens de complet achèvement des dossiers d'assurances-vie ne dépassent pas quelques mois. Le délai de traitement des dossiers de legs s'est tendancielllement allongé au fil des années, pour la fondation comme pour la plupart des associations faisant appel à la

générosité publique, et ce, en raison de la multiplication des legs désignant plusieurs bénéficiaires. Ils restent néanmoins assez bien maîtrisés par la fondation. Ainsi, sur les dossiers soldés en 2019, seulement 10 % avaient fait l'objet d'une acceptation par le conseil d'administration six ans auparavant ou plus, tandis que près de 70 % ont été intégralement traités dans un délai compris entre un et trois ans.

Les dossiers faisant l'objet d'un contentieux sont peu nombreux, le plus ancien d'entre eux remontant à une acceptation en 1990 par le conseil d'administration.

2 - Des legs affectés qui font l'objet d'un suivi analytique spécifique

Lors de sa précédente intervention, la Cour avait relevé un défaut de traçabilité des legs affectés et le risque d'un non-respect des volontés exprimées par les testateurs. Bien qu'ayant écarté en 2016 l'idée de mettre en place « *une comptabilité analytique qui serait très artificielle et bien inutile sur le plan pratique* »¹⁰, la fondation s'est tout de même résolue à suivre les recommandations de la juridiction.

La comptabilité analytique permet désormais d'assurer une correcte traçabilité des legs affectés et un suivi financier exhaustif. L'examen des dossiers soldés entre 2015 et 2019 n'a pas révélé d'anomalies majeures quant à la bonne destination des fonds en fonction des souhaits des testateurs au profit de certains établissements de la fondation.

Au cours de la période de contrôle, 18 des legs acceptés par le conseil d'administration ont été assortis de souhaits d'affectation soit à des établissements, soit en faveur de causes définies de manière plus globale par les testateurs (« en priorité aux chats » ; « pour le sauvetage des chevaux » ou « pour le sauvetage des animaux de ferme »). Trois des legs acceptés mentionnent enfin un souhait d'affectation « à la délégation des Alpes-Maritimes » ou « à la section Alsace (Mulhouse) » qui, en l'espèce, n'existe pas.

Dans de tels cas de figure, et lorsque la volonté exprimée par les testateurs ne donne pas lieu à une interprétation évidente en termes d'affectation analytique des produits issus de leurs legs, il serait souhaitable que les arbitrages soient rendus, non pas par la seule direction, mais par le conseil d'administration. La fondation s'est engagée à agir selon cette règle à l'avenir, ce dont la Cour prend acte.

IV - Les frais de recherche de fonds : une bonne maîtrise des coûts

Grâce à la fidélité des donateurs et à l'importance qu'attachent de nombreux testateurs à la défense de la cause animale, la fondation peut compter sur un potentiel de ressources de générosité publique particulièrement robuste et stable dans le temps. Jusqu'à présent, ses efforts de prospection ont en conséquence été plus modestes que pour bien d'autres associations faisant appel à la générosité du public.

¹⁰ Extrait de la réponse de la fondation annexée au rapport public de la Cour (juillet 2016).

Les coûts de recherche et de collecte des fonds sont donc d'un niveau très mesuré : ils sont restés relativement stables sur la période examinée, entre 5 et 6 % du total des ressources issues de la générosité publique.

L'essentiel de la hausse de 30 % constatée au cours des années sous revue tient à la fois à la croissance de la masse salariale affectée à la collecte (passée de 3,5 ETP en 2015 à 5,83 ETP en 2019) et à la vive dynamique des frais généraux qui lui sont imputés (coûts liés à la Villa Magnoux de Cannes). En tenant compte des corrections sur les charges relatives à la Villa Magnoux et au collaborateur qui y est en poste, les frais de recherche de fonds devraient être révisés à la baisse de l'ordre de 100 à 120 000 € en 2019.

Tableau n° 26 : décomposition des frais de recherche de fonds

(En €)	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total des Frais de recherche de fonds	801 398	737 922	742 276	866 425	1 041 985	+ 30 %
Salaires	184 474	218 514	229 992	248 587	336 639	+ 82,5 %
Salaires legs	130 337	124 553	119 596	111 864	124 556	
Salaires dons	54 137	93 961	110 396	136 723	212 082	
Frais d'appel, relances, calendrier	454 403	353 901	430 166	476 485	431 027	- 5,1 %
Frais généraux	94 745	139 540	82 118	141 353	274 319	+ 189,5 %

Source : comptabilité analytique

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Assurés en direct par les services du siège, la collecte et le traitement des dons sont conduits de manière globalement satisfaisante. Ils nécessitent néanmoins quelques améliorations pour mieux sécuriser la qualification des différentes catégories de recettes et la délivrance des reçus fiscaux.

La gestion des legs et libéralités, ressource essentielle de la fondation, doit quant à elle faire l'objet d'une attention renforcée de la part du conseil d'administration.

La Cour formule la recommandation suivante :

5. Renforcer les prérogatives du conseil d'administration sur le suivi des dossiers de legs et libéralités.

Chapitre IV

Peu de résultats dans le développement du réseau des établissements et une montée en puissance modeste des missions nouvelles

L'évolution des emplois consacrés par la fondation à ses missions sociales se résume comme suit :

Tableau n° 27 : évolution des emplois consacrés aux missions sociales

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
<i>Total des Missions sociales</i>	7 938 842	8 845 528	10 206 784	11 631 231	11 061 890	+ 39,3 %
<i>Gestion directe des équipements</i>	5 861 616	6 483 818	7 919 811	8 833 673	8 054 609	+ 37,4 %
<i>dont</i>						
<i>Refuges</i>	2 414 803	2 689 827	3 327 470	4 007 270	3 529 049	
<i>Maisons de retraite</i>	1 544 417	1 786 206	2 124 623	2 289 991	2 014 287	
<i>Ferme pédagogique</i>	388 519	425 145	637 166	571 786	394 968	
<i>Dispensaires</i>	1 513 876	1 582 640	1 830 351	1 964 627	2 116 304	
<i>Actions spécifiques</i>	2 077 226	2 361 710	2 286 974	2 797 558	3 007 281	+ 44,8 %
<i>dont</i>						
<i>Publications</i>	426 722	399 763	320 203	309 413	321 764	
<i>Expositions et manifestations</i>	1 075 500	1 467 860	1 419 782	1 727 494	1 780 762	
<i>Secours et subventions</i>	575 005	474 087	546 989	760 651	904 754	

Source : Fondation – CER (les chiffres mentionnés sont ceux figurant en colonne 1 des CER annuels)

I - Un manque de stratégie et de pilotage dans la gestion directe des équipements

La gestion du réseau des établissements, concentrés en grande part en Île-de-France et dans le quart sud-est de la France, demeure la mission essentielle de la fondation : son poids dans le total des emplois liés à l'accomplissement de ses missions sociales est de l'ordre de

75 %. Avec plus de 8 M€ de dépenses annuelles engagées à ce titre, la gestion des équipements a mobilisé des moyens en hausse de 37 % sur la période examinée.

Dans cette activité de main d'œuvre, les charges de personnel représentent logiquement un effort financier important, à hauteur de 50 % environ du total des emplois de la rubrique. Si l'évolution globale de ce poste au cours de la période n'appelle pas de commentaires particuliers, les établissements du réseau se trouvent dans des situations très disparates, les pratiques professionnelles en vigueur étant probablement le fruit d'une sédimentation des habitudes locales bien plus que d'une volonté de définir un cadre de référence cohérent au niveau national.

Par ailleurs, certains postes d'achats et de charges externes (fournitures pour animaux ; soins vétérinaires ; fluides) ont subi une forte inflation, sans commune proportion avec les données d'activités (de qualité indigente jusqu'à une date récente) mises à disposition par la fondation : l'hétérogénéité des situations constatées entre les établissements illustre d'ailleurs la faiblesse du dispositif de pilotage par le siège.

Tableau n° 28 : emplois liés à la mission sociale « Gestion directe des équipements »

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total de la rubrique	5 861 616	6 483 818	7 919 811	8 833 673	8 054 609	+ 37,4 %
Nourriture animaux – Achats stockés	463 788	541 010	561 774	564 699	524 079	+ 13 %
Fournitures animaux	186 188	159 542	204 490	331 191	309 361	+ 66,1 %
Soins vétérinaires dont	931 775	1 122 111	1 257 666	1 446 454	1 473 078	+ 58,1 %
Honoraires	483 582	681 841	702 617	845 848	874 038	+ 80,7 %
Pharmacie, analyses, matériel	447 546	438 267	555 049	600 605	599 040	+ 33,8 %
Frais de personnel	3 082 403	3 455 773	3 968 211	4 592 157	3 992 991	+ 29,5 %
Nettoyage, entretien, réparations	225 601	298 905	824 819	620 972	338 120	+ 49,9 %
Coûts des locaux	618 969	487 091	527 411	605 277	681 078	+ 10 %
Frais fluides, frais généraux dont	352 892	419 385	575 440	672 924	735 902	+ 108,5 %
Charges directes Établissements	230 238	301 069	496 575	534 203	584 697	+ 154 %
Charges indirectes réparties	122 654	118 317	78 865	138 721	149 945	+ 22,3 %

Source : Comptabilité analytique

A - Une stratégie de développement peu cohérente

A la suite des observations faites par la Cour dans son rapport de 2016, la catégorie des « centres d'accueil », qui recouvrait des maisons de retraite et des refuges, a été supprimée. Les établissements du réseau relèvent désormais de la classification suivante : les refuges, les maisons de retraite, les dispensaires et la ferme pédagogique.

Lors de sa précédente intervention, la Cour avait fait le constat d'une stratégie de développement désordonnée, souffrant d'un manque de clairvoyance et de cohérence. Les développements des cinq dernières années conduisent à la même conclusion.

1 - Les maisons de retraite, refuges et ferme pédagogique : des décisions erratiques et des projets contrariés

a) Les maisons de retraite

Acheté en 2010 pour y transférer l'activité des établissements de Louveciennes et Ouerre, le site de Heugas (Landes) a fonctionné pendant quelques années – accueillant environ 70-80 animaux au début de la période - avant d'être désaffecté en 2018. Considéré comme vétuste, exposé à des inondations et difficile d'accès, il a été vendu à la fin de l'année 2020 au prix de 200 000 €, la fondation subissant au passage une perte financière de l'ordre de 120 000 €.

Alors que Ouerre, maison de retraite vouée à la fermeture, est toujours en activité (accueillant environ 110-120 animaux), l'établissement de Louveciennes est resté sous-utilisé pendant plusieurs années malgré la réalisation d'importants travaux (près de 414 000 € jusqu'en 2014). Il a finalement rouvert ses portes en 2017 en tant que maison de retraite pour chats, cette nouvelle destination – qui n'a fait l'objet d'aucune déclaration auprès des services compétents de l'État – ayant été permise par la réalisation de nouveaux travaux, eux aussi coûteux.

Le bâtiment du Perray-en-Yvelines, destiné à devenir une maison de retraite, a été acquis en 2014 dans des conditions qui avaient été considérées par la Cour comme déontologiquement discutables¹¹. Il est finalement resté inoccupé pendant la totalité de la période sous revue. Mis en vente en 2018, il n'a trouvé acquéreur qu'en 2020 au prix net de commission de 270 000 €. Compte tenu du coût de revient initial de cette acquisition (462 000€) et des coûts incompressibles liés à cette immobilisation, le préjudice financier subi par la fondation s'est élevé à environ 200 000 €.

Enfin, le site de la plaine de Bailly faisait l'objet d'une convention d'occupation signée en mai 2001 avec le Domaine de Versailles pour une période de 14 ans courant jusqu'en décembre 2015. L'établissement public n'a pas souhaité reconduire ce bail. Néanmoins, la fondation y a maintenu son activité de maison de retraite pour équidés et moutons (environ 40 à 50 animaux pris en charge au cours des années examinées) et n'a évacué les lieux qu'à partir de la fin de l'année 2019. Pendant ces quatre années d'occupation irrégulière, la fondation a engagé des dépenses de travaux pour près de 77 000 € (voirie) et a dû régler *in fine* une indemnité d'occupation irrégulière des lieux à hauteur de plus de 40 000 € à la fin de l'année 2019.

En dépit de la situation juridiquement critique dans laquelle se trouvait la fondation, aucune démarche sérieuse de prospection pour un site alternatif n'a été rapidement effectuée. Ce n'est qu'en mars 2019 que la direction a engagé des recherches actives pour un site alternatif, sans parvenir à trouver une localisation convaincante. Dans l'urgence et faute d'un travail sérieux d'anticipation, elle a donc dû recourir à la fin de l'année 2019 à des demandes de prises en pension des équidés et moutons hébergés à Versailles par des prestataires extérieurs.

¹¹ Achat effectué auprès d'un proche d'un administrateur de la fondation.

Au total, les cinq maisons de retraite en activité à ce jour – qui ont vocation à prendre en charge des animaux non adoptables ou confiés à la fondation par des testateurs dans le cadre de legs avec charge - sont les suivantes :

- Pont Saint-Esprit (Gard) et Bastelicaccia (Corse) : les deux sites les plus importants accueillent respectivement 291 (dont 50 chiens et chats) et 535 animaux (dont 160 chiens et chats) à la fin de l'année 2019 ;
- Ouerre (Eure-et-Loir) : 114 animaux (dont 95 chats) en 2019 ;
- Cannes Broussailles (Alpes-Maritimes) et Louveciennes (Yvelines) : deux sites de moindre envergure accueillant respectivement 31 chats et 49 animaux (dont 46 chats) à la fin de la période examinée.

b) Les refuges

Critiquée par la Cour dans son rapport de 2016, la gestion externalisée du refuge de Charmentray en Seine-et-Marne a cessé en 2016. Dès ce stade, la fondation s'était engagée à y réaliser des travaux pour transformer l'établissement en maison de retraite. Mais il a fallu attendre la fin de l'année 2020 pour que l'accueil des animaux y soit suspendu et que le projet de rénovation puisse prendre corps, un tel attentisme étant d'autant plus surprenant que les services de l'État déploraient de longue date la vétusté des lieux.

Le refuge de Brignoles (Var), dont l'activité a décliné en 2019, a fait l'objet d'une décision de fermeture en 2020, la mairie propriétaire des lieux ayant voulu reprendre possession d'une partie de l'emprise foncière.

Contrairement aux décisions relatives aux maisons de retraite, qui ont fait l'objet d'échanges ou de présentations lors des séances du conseil d'administration, aucune information spécifique n'a été apportée sur la fermeture de ces deux refuges. Ce manque de transparence est regrettable, alors même que la fondation souhaite conforter sa mission « de terrain » en développant son réseau d'établissements d'accueil.

La seule acquisition au cours de la période sous revue porte sur une emprise foncière située à proximité immédiate du refuge de Villevaudé (Seine-et-Marne). Ce dernier doit en effet faire l'objet d'une extension pour devenir un « refuge transit », pivot de la politique d'accueil d'animaux abandonnés en Île-de-France.

A la date de rédaction du présent rapport et compte tenu des fermetures intervenues en 2020, le parc des refuges de la fondation se trouve réduit à cinq établissements :

- Bellegarde (Gard), Villevaudé (Seine-et-Marne) et Carros (Alpes-Maritimes), les trois établissements-clés du réseau, accueillait à la fin de l'année 2019 respectivement 216, 160 et 131 animaux ;
- Toulon-Lagoubbran (Var) et Morainvilliers (Yvelines), de taille modeste, prenaient en charge à la même date respectivement 28 et 19 animaux.

c) La ferme pédagogique

Restaurés à grands frais (4,3 M€) sur des fonds issus de la générosité publique, les bâtiments du Hameau de la Reine dans le domaine de Versailles continuent d'accueillir une ferme pédagogique qu'anime la fondation.

Hébergeant environ 400 animaux, cet outil éducatif destiné à sensibiliser les enfants au respect de la vie animale reçoit toujours aussi peu de visites de groupes scolaires que lors de la précédente période examinée par la Cour. Les recettes se sont limitées à quelques centaines d'euros en 2016 et 2017 : le meilleur niveau, atteint en 2015, était inférieur à 3 000 €.

Compte tenu des projets de réaménagement du domaine de Versailles, la fondation estime probable que la convention d'occupation dont elle bénéficie jusqu'en 2026 ne soit pas renouvelée. Le principal projet de ferme pédagogique, envisagé dans l'Essonne, a subi d'importants retards. La fondation considère toutefois que sa concrétisation devrait pouvoir se faire « en 2022 », ce dont la Cour prend acte.

Le Hameau de la Reine à Versailles demeure donc à ce jour le seul site à vocation pédagogique de la fondation et des hypothèques sérieuses pèsent sur son avenir.

2 - Une extension du réseau des dispensaires plus modeste que les ambitions affichées

À l'issue de la précédente intervention de la Cour, la fondation avait affirmé vouloir ouvrir cinq nouveaux dispensaires à l'horizon de 2018. L'activité des établissements – destinée à bénéficier aux propriétaires d'animaux de compagnie en situation de précarité sociale – a certes été retenue comme un axe de développement prioritaire de la fondation mais les progrès accomplis au cours de la période examinée ont été modestes.

Au terme d'un travail de prospection actif couvrant les différents points du territoire où la fondation envisageait de s'implanter, trois sites ont été acquis : Strasbourg et Brest (respectivement en juin et décembre 2017), puis Lille (en juillet 2018). Le coût cumulé d'achat de ces locaux, situés en centre-ville pour être aisément accessibles, s'est élevé à 1,1 M€ (avant travaux).

Après la réalisation d'importants travaux de rénovation et d'agencement, le nouveau dispensaire de Strasbourg a ouvert ses portes en 2019. En revanche, sur le site de Lille, les travaux doivent être engagés seulement dans les prochains mois, soit plus de trois ans après l'acquisition des locaux, la fondation précisant à la Cour que l'ouverture pourrait avoir lieu « en 2022 ».

À Brest, malgré un achat déjà ancien, un conflit avec le syndicat des copropriétaires de l'immeuble hostile à l'implantation d'une activité de dispensaire a provoqué d'importants retards. Les travaux n'ont pu commencer qu'en 2020 et la fondation prépare seulement ses premiers recrutements en vue d'une ouverture à l'automne 2021.

Par ailleurs, la priorité stratégique donnée par la fondation au développement de ses activités de dispensaire se heurte la plupart du temps à des résistances fortes de la part des vétérinaires libéraux, qui y voient une source de concurrence déloyale. Certains ordres régionaux de vétérinaires ont même décidé d'offrir un service à vocation sociale en concurrence directe avec les solutions proposées par le dispensaire de la fondation.

Au total, l'offre de soins de la fondation s'appuie à ce jour sur six établissements en activité (auxquels s'ajoute le centre de stérilisation ouvert à Baléone) et deux implantations en cours de réalisation :

- les dispensaires historiques de Nice, Marseille, Toulon et Paris : les trois établissements du sud de la France ont une activité soutenue, alors que celui de Paris est en déclin ;

- le dispensaire de Bordeaux, de création plus récente, qui est en situation d'échec ;
- le nouveau dispensaire de Strasbourg, opérationnel depuis 2019 ;
- les deux créations en attente d'ouverture : Lille et Brest.

La fondation précise en outre « *qu'elle est en recherche d'un local* » pour la création d'un nouvel établissement dans le centre de la France, sans apporter plus de précisions à ce stade.

B - Des efforts très inégaux dans la modernisation des équipements conduisant à une importance croissante donnée à la Corse

Dans l'enveloppe de l'ordre de 2,5 M€ consacrée aux travaux sur les biens destinés à l'exploitation pendant les années 2015-2019, sept établissements concentrent à eux seuls 75 % du total des dépenses. Cinq d'entre eux¹² ont mobilisé des enveloppes quinquennales de travaux supérieures à 200 000 €, ce qui ne représente toutefois que des montants annuels assez modestes.

La maison de retraite de Bastelicaccia fait clairement figure d'exception. À elle seule, elle a bénéficié d'un effort financier de plus de 576 000 €, soit plus de 23 % du total de l'enveloppe consacrée à l'ensemble du réseau national. Les autres refuges et maisons de retraite n'ont en revanche bénéficié d'aucun effort particulier, hormis les menues interventions techniques qui ont pu être réalisées en régie par les collaborateurs locaux.

Les dispensaires, que la fondation s'était engagée à remettre à niveau en réponse aux observations faites en 2016 par la Cour sur leur vétusté, ont continué à souffrir d'un sous-investissement manifeste. Les travaux et réparations s'y sont élevés à seulement 360 000 € sur la période sous revue (dont 146 000 € pour le site de Strasbourg et 110 000 € pour la rénovation du dispensaire de Marseille). La fondation a donc mis l'accent sur les acquisitions de nouvelles implantations, au détriment de la modernisation des sites existants pourtant vétustes mais considérés comme moins prioritaires.

La priorité de fait accordée dans les choix de modernisation à la maison de retraite située en Corse se trouve confortée par d'autres décisions récentes, qui conduisent à renforcer de façon significative le poids de ce territoire dans la cartographie nationale des établissements.

Ainsi, sur les 2,3 M€ consacrés aux achats de nouveaux biens d'exploitation au cours des années sous revue, 850 000 € (soit 37 % du total) sont relatifs à l'acquisition en avril 2019 d'un site à Baléone pour y réaliser un centre de stérilisation pour chats errants. D'une taille environ trois fois supérieure (353 m²) à celle des autres locaux achetés dans la période récente pour y ouvrir des dispensaires, cette nouvelle implantation a représenté un investissement total (travaux compris) de 1,3 M€, montant qui équivaut au coût cumulé des trois sites de Strasbourg, Brest et Lille.

En outre, la direction a choisi d'implanter dans la même région un nouveau refuge, en exécution d'un legs récent avec charge. L'achat d'une emprise foncière de plus de 5 000 m², située à proximité immédiate du centre de stérilisation de Baléone, au prix de 480 000 €, a été validé par le conseil d'administration en novembre 2020, sans qu'aucune autre alternative

¹² Louveciennes, Carros, Villevaudé, Ouerre, et Charmentray.

d'implantation sur le territoire national n'ait été présentée. Le coût prévisionnel de ce projet s'élève à environ 1,9 M€.

Au total, et sans même prendre en compte ce projet de nouveau refuge, les deux seuls établissements de Bastellicaccia et Baléone ont mobilisé sur la période un effort financier de 1,95 M€, soit 35 % du total des dépenses engagées par la fondation au titre des acquisitions et travaux sur ses biens destinés à l'exploitation.

Si les besoins de ce territoire en termes de prise en charge d'animaux errants ou abandonnés sont une réalité, ils le sont tout autant sur l'ensemble du territoire national, ce que souligne d'ailleurs avec constance la fondation dans tous ses supports de communication. L'accent de plus en plus marqué mis sur les investissements effectués en Corse-du-sud peut donc apparaître surprenant. Au surplus, l'information délivrée au grand public et aux donateurs n'apporte aucune précision particulière sur le poids dorénavant important de cette région dans la stratégie d'ensemble de la fondation, ce qui est regrettable en matière de transparence.

C - Un pilotage opérationnel défaillant et un défaut général de mise en concurrence des prestataires

1 - Un suivi d'activité de qualité médiocre et un contrôle de gestion embryonnaire

En réponse à la Cour, qui déplorait en 2016 l'indigence des mécanismes de remontée de données des établissements vers le siège, la fondation s'était engagée à déployer un système d'information interne plus rigoureux. Mais peu de progrès significatifs ont été accomplis pendant la période sous revue.

Les synthèses d'activité transmises au siège par les refuges et maisons de retraite, pour la plupart manuscrites, sont particulièrement sommaires et souvent incomplètes. Les données communiquées dans les rapports d'activités annuels, telles que résumées dans le tableau ci-après, ne peuvent donc être ni recoupées ni validées, ce qui est regrettable. Sur certaines années, d'ailleurs, ces chiffres diffèrent de ceux qui ressortent des remontées effectuées par chacun des établissements.

Tableau n° 29 : données générales sur les animaux accueillis et adoptés

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'animaux accueillis	1 990	1 535	1 559	1 803	1 819
Nombre d'adoptions	1 161	1 386	1 298	1 612	1 566

Source : Fondation Assistance aux animaux – Remontées des établissements ou rapports d'activités annuels

Un premier pas vient néanmoins d'être récemment franchi par la direction qui, avec l'accord du conseil d'administration en mars 2019, a mandaté un administrateur, expert-comptable de métier, pour travailler à la mise au point de tableaux de bord d'activités. Cette mission est assortie d'une rémunération mensuelle brute de 500 €.

Une première trame de *reporting* a été mise en application à partir de 2019 pour les seuls refuges. Elle contient des données, pour l'instant encore assez simples, sur les entrées et

les sorties par mois, les taux d'occupation et les taux de rotation. Elle n'intègre pas en revanche des indicateurs plus élaborés, importants en termes de pilotage, sur les profils des animaux (âge, pathologies, etc.) ou les durées moyennes de séjour, par exemple.

Sur la base, lacunaire et très imparfaite, des remontées hétérogènes effectuées par les établissements jusqu'en 2019, les données d'effectifs présents au 31 décembre de chaque année illustrent une relative stabilité des prises en charge dans les refuges comme dans les maisons de retraite.

Tableau n° 30 : répartition des effectifs d'animaux pris en charge

Effectif au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	Var. 2016/19
Refuges	636	801	757	626	- 1,6 %
Maisons de retraite	ns	1 020	1 292	1 061	ns
Ferme pédagogique	421	416	379	389	- 7,6 %
Total général	ns	2237	2428	2076	ns

Source : Fondation Assistance aux animaux – Remontées d'activité des établissements (nd : non disponible ; ns : non significatif)

L'effectif de l'établissement de Bastelicaccia représente à lui seul 50 % du nombre total des animaux pris en charge dans les maisons de retraite en 2019, mais il n'abrite qu'environ 160 chiens et chats, et 6 moutons et équidés, le reste des animaux présents étant des volatiles (dont beaucoup de tourterelles et pigeons) ou des petits animaux de compagnie (tortues ou cochons d'inde).

Les seules données disponibles pour les dispensaires portent sur le nombre d'actes effectués chaque année, distinguant entre les interventions de chirurgie, les consultations classiques et les vaccinations. Elles montrent une croissance de l'activité de l'ordre de 17 % sur la période, les interventions de chirurgie représentant environ 20 % du total des actes réalisés. Le nouveau centre de stérilisation de Baléone a réalisé 814 actes de chirurgie et 590 consultations sur ses huit premiers mois d'activité en 2020.

Tableau n° 31 : activité des dispensaires

Nbre d'actes/an	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total des actes	36 015	36 097	37 043	38 907	42 257	+ 17,3 %
dont Chirurgie	7 092	6 664	7 212	8 400	8 504	+ 19,9 %

Source : Fondation assistance aux animaux

En 2016, déjà, la Cour avait relevé des disparités importantes entre les établissements, qui échappaient à toute lecture cohérente. Tel est encore le cas à ce jour.

Avec les précautions nécessaires liées à la médiocre qualité des données sur les animaux pris en charge, le taux d'encadrement (nombre d'animaux par employé à temps plein) en 2019 s'inscrit dans un rapport de 1 à 5 au sein des refuges, et de 1 à 3 au sein des maisons de retraite (hormis le cas atypique de Bastelicaccia).

Tableau n° 32 : indicateurs comparés sur les refuges et maisons de retraite

(Données 2019)	Nombre d'animaux/ETP	Coûts directs	Coûts directs/animal
Morainvilliers	4,6	365 680 €	19 246 €
Charmentray	3,4	353 115 €	18 585 €
Lagoubran	6,9	241 374 €	8 620 €
Brignoles	7,9	344 771 €	6 505 €
Villevaudé	12,8	941 285 €	5 883 €
Carros	15,2	584 522 €	4 462 €
Bellegarde	20,5	606 627 €	2 808 €
Ratio moyen Refuges	12		5 491 €
Bailly	13,8	258 777 €	6 312 €
Louveciennes	12,3	284 335 €	5 803 €
Cannes Broussailles	11,6	117 481 €	3 790 €
Ouerre	25,8	219 111 €	1 922 €
Pont Saint-Esprit	38,8	480 560 €	1 651 €
Bastellicaccia	77	553 631 €	1 035 €
Ratio moyen Maisons de retraite	37,2		1 847 €

Source : Cour des comptes, à partir des données RH et de comptabilité analytique

L'analyse comparée des coûts directs par animal accueilli dans les refuges et maisons de retraite illustre elle aussi des situations très contrastées. La fondation n'apporte aucune explication sur ces différences, faute d'une démarche approfondie de contrôle de gestion lui permettant de comprendre et de maîtriser l'activité de ses établissements, alors même que le renforcement des effectifs de son siège devrait lui en donner la capacité. Il est donc essentiel qu'elle poursuive de manière déterminée les premiers efforts engagés avec la création récente des nouveaux tableaux de bord de *reporting* d'activités.

Le suivi opérationnel des dispensaires, dont l'activité est pourtant considérée comme une priorité du plan stratégique pluriannuel, est tout aussi insuffisant. Le siège dispose, certes, du dénombrement des actes effectués chaque année, mais aucun autre indicateur n'existe.

Dans un contexte où les dépenses liées aux dispensaires ont connu une forte inflation, au point que le déficit de ce pôle d'activité a plus que doublé au cours des années 2015-2019, il importe que, tout en restant fidèle à la vocation sociale de ces établissements, puissent être menées des analyses solides pour envisager des mesures correctrices (meilleure harmonisation des pratiques professionnelles et optimisation de la gestion, par exemple).

Tableau n° 33 : déficits cumulés des dispensaires

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat net analytique cumulé	- 446 238	- 680 904	- 860 262	- 991 687	- 1 109 698

Source : Fondation Assistance aux animaux- Comptabilité analytique

La fondation avait évoqué en 2018, au sein du conseil d'administration, l'éventualité d'engager une démarche de certification ISO pour les dispensaires mais ce projet est resté lettre morte. Sur quelques indicateurs simples, le tableau suivant illustre l'ampleur des disparités constatées et l'importance des améliorations à réaliser.

Tableau n° 34 : indicateurs comparés sur la gestion des dispensaires

(Données 2019)	Nombre d'actes/ETP	Dépenses de pharmacie/actes	Recettes de dons anonymes/actes
Nice	3 091	5,49 €	14,47 €
Marseille	2 273	6 €	20,43 €
Toulon	1 816	7,79 €	21,83 €
Paris	1 682	14,74 €	32,73 €
Bordeaux	1 308	13,47 €	17,57 €
Moyenne des dispensaires	2 121	8,81 €	20,53 €

Source : Cour des comptes, à partir de la comptabilité analytique et des données RH (Hors prise en compte du dispensaire de Strasbourg, ouvert courant 2019)

Une initiative à saluer a été prise en 2019, avec l'organisation d'une réunion de l'ensemble des vétérinaires salariés destinée à un partage d'expériences sur les pratiques de chacun (comparaison des temps opératoires avec assistance ; règles de recours aux examens d'IRM, etc.). Il importe que cette démarche soit poursuivie et amplifiée, afin de couvrir l'ensemble des champs d'activité et de gestion des dispensaires.

2 - Un défaut général de mise en concurrence et des habitudes « d'abonnement » à certains prestataires

En l'absence de commission d'appel d'offres, la politique de commandes et d'approvisionnements de la fondation se caractérise par des habitudes dommageables, au niveau du siège et au sein de chaque établissement, avec des prestataires souvent sollicités depuis de nombreuses années, sans recherche de mise en concurrence ni d'optimisation des coûts.

Pour les achats alimentaires, par exemple, qui représentent chaque année un coût de plus de 500 000 €, les services du siège n'ont conclu aucun contrat-cadre avec des fournisseurs au niveau national, alors même que certains d'entre eux représentent une part importante des commandes totales effectuées. Chaque établissement est laissé libre de procéder à ses propres achats, sans aucun tarif négocié, auprès de prestataires souvent sollicités de longue date sans aucune remise en concurrence.

La direction affirme vouloir remédier à ces dysfonctionnements et envisager la mise en place d'un processus de commandes centralisées au niveau national. Il est essentiel que cette intention puisse se concrétiser sans délai.

Pour les achats de produits et matériels pharmaceutiques, qui ont augmenté de plus de 30 % sur la période et représentent actuellement un coût annuel de l'ordre de 600 000 €, l'essentiel des commandes passe par deux prestataires choisis au niveau national.

Une officine de pharmacie du centre de la France, sollicitée par l'ancien secrétaire général de la fondation, est le fournisseur historique, avec lequel le contrat de fournitures en vigueur encore à ce jour date de 2013. La fondation fait, par ailleurs, appel (sans contrat-cadre) à une coopérative pharmaceutique importante disposant de nombreux centres de distribution en France, principalement pour les matériels et équipements.

Les produits pharmaceutiques demeurent toutefois le quasi-monopole du fournisseur historique qui a conservé une part de marché centrale dans l'ensemble des approvisionnements.

Tableau n° 35 : poids des fournisseurs de produits et équipements pharmaceutiques

En milliers d'€	2015	2019
Fournisseur historique	398 84 % du total	443 74 % du total
Centrale pharmaceutique	43 9 % du total	149 25 % du total

Source : Comptabilité analytique

La direction affirme que les établissements pâtiennent de délais de livraison parfois trop longs de la centrale pharmaceutique. Cet argument ne peut toutefois suffire à justifier le maintien d'une part de marché aussi importante au profit du fournisseur historique, la fondation ayant la faculté d'organiser des mises en concurrence régulières afin de défendre au mieux ses intérêts financiers.

Enfin, les commandes de travaux bénéficient pour une large part à quelques prestataires, choisis de gré à gré sans démarche sérieuse de mise en concurrence. Ainsi par exemple, sur les trois seules années 2017 à 2019, plus de 497 000 € de travaux de couverture dans plusieurs établissements d'Île-de-France ont été confiés à une entreprise individuelle créée en 2016 et sans références particulières.

De même, les travaux sur la maison de retraite de Bastelicaccia et le centre de stérilisation de Baléone ont été quasi intégralement réalisés par deux sociétés, elles aussi de création récente, pour des montants s'élevant entre 2016 et 2019 à près de 900 000 €. En outre, la personne recrutée en 2020 par la fondation comme responsable du centre de stérilisation de Baléone est apparentée à l'un des deux dirigeants des sociétés sollicitées pour les travaux et a elle-même été actionnaire d'une de ces sociétés jusqu'en 2017. Quelles que soient les qualités professionnelles de l'intéressée, un tel choix est révélateur de liens de proximité.

La fondation précise à la Cour que ces sociétés « *ont été sélectionnées selon des critères objectifs, et notamment le critère de proximité géographique, ainsi que la connaissance des spécificités liées à la mission de la fondation* », sans pour autant apporter la démonstration d'une mise en concurrence. Ce manque de transparence est d'autant plus critiquable que les enjeux financiers sont significatifs.

La création imminente des comités en charge de l'immobilier et des appels d'offres, sur laquelle la fondation a pris des engagements, devra permettre de structurer sans délai sa politique d'achats.

II - Des missions sociales spécifiques peu développées

A - Les publications

Cette mission sociale correspond aux coûts d'élaboration et de distribution du magazine bimestriel « Voix des bêtes » (devenu mensuel en 2020), adressé gracieusement à tous les donateurs de la fondation.

Tableau n° 36 : emplois liés à la mission sociale Publications

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total de la rubrique	426 722	399 763	320 203	309 413	321 764	- 24,6 %
Rédaction	90 211	64 446	113 695	90 406	86 916	- 3,7 %
dont						
Salaires et charges	57 733	42 711	75 507	65 792	53 962	
Impression	215 311	168 838	107 505	91 986	128 260	- 40,4 %
Routage – Frais postaux	121 199	166 479	99 003	127 021	106 588	- 12,1 %

Source : Comptabilité analytique

Les tirages effectués ont varié de 300 000 à 400 000 exemplaires. Le contenu de ces publications est resté comparable à celui décrit dans le précédent rapport de la Cour (articles de fond ; témoignages ; présentation des établissements et de l'activité de la fondation, etc.).

Les inserts d'appels à dons et à legs présents dans ces magazines font l'objet d'une correcte prise en compte, non dans les emplois de cette mission sociale mais dans les frais de recherche de fonds. Chaque année, la fondation utilise ce support pour faire état de ses rapports annuels d'activités.

B - Les expositions et les manifestations

Représentant environ 50 % des emplois totaux liés aux actions dites spécifiques, la mission sociale « Expositions et manifestations » a connu une croissance dynamique (+ 66 %) au cours de la période examinée.

Tableau n° 37 : emplois liés à la mission sociale Expositions & manifestations

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total de la rubrique	1 075 500	1 487 860	1 419 782	1 727 494	1 780 762	+ 65,6 %
Appel à adoption par voie de presse	341 432	668 223	523 229	669 695	514 215	+ 50,6 %
Noël des Bêtes	734 067	819 637	896 553	1 057 800	1 265 548	+ 72,4 %

Source : Comptabilité analytique

Les appels à adoption par voie de presse, dont les coûts annuels représentent environ un tiers des emplois de cette mission sociale, sont publiés tout au long de l'année (avec des

temps forts organisés au printemps et à l'automne pour accompagner les opérations « portes ouvertes » organisées dans les refuges et le « Noël des bêtes »).

Régulièrement fondées sur des portraits d'animaux (chiens ou chats présentés avec leur nom et des anecdotes sur leur profil), ces insertions comportent souvent des messages tels que « *les refuges de la fondation débordent* », « *saturés par des abandons massifs* », « *engorgés par une chute des adoptions* », dont l'objectif est naturellement de susciter des vocations d'adoptant mais dont la tonalité alarmiste ne reflète pas la réalité : le nombre d'animaux accueillis est en effet resté globalement stable et les adoptions ont eu tendance à augmenter pendant la période examinée.

Par ailleurs, l'opération « Noël des bêtes », organisée de longue date par la fondation chaque automne, est un levier-clé de communication et d'encouragement à l'adoption. Cet événement, qui représente les deux tiers des emplois de la mission sociale, se tient historiquement au parc des expositions de Paris et a été décliné à Nice à partir de 2018.

Sur les quelque 1 600 adoptions annuelles revendiquées par la fondation au cours des années récentes, entre 200 et 500 ont été effectuées lors du « Noël des bêtes » et les recettes encaissées ont été de l'ordre de 30 000 € à 40 000 €, soit environ 15 % à 20 % du total des recettes d'adoption annuelles de la fondation. La participation aux frais sollicitée à ce titre, que ce soit directement au sein des refuges ou lors du « Noël des bêtes », s'élève à 100 € pour un chat et 135 € pour un chien.

C - Les secours et subventions et la coopération avec les services publics

Cette mission sociale, dont la dénomination a été complétée à partir de 2018 par l'ajout d'une référence à la coopération avec les services publics, a connu elle aussi une croissance dynamique de ses emplois (+ 57 %) au cours de la période sous revue. Cette évolution tient pour l'essentiel à une forte inflation des charges d'honoraires et, plus récemment, à une augmentation significative des subventions accordées.

Tableau n° 38 : emplois liés à la mission sociale « Secours, subventions & coopération avec les services publics »

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total de la rubrique	575 005	474 087	546 989	760 651	904 754	+ 57,3 %
Honoraires	69 158	87 096	136 078	346 741	418 574	+ 505 %
dont						
Avocats	47 260	62 858	117 249	136 885	178 136	+ 277 %
Experts divers	360	-	325	167 670	222 630	
Frais de personnel	335 234	232 079	216 981	236 927	201 291	- 40 %
Frais généraux	170 613	154 912	104 517	116 517	135 345	- 20,7 %
Aides directes	-	-	89 414	60 466	149 544	+ 564 %
dont						
Dons, subventions, aides	22 523 (*)	51 428 (*)	89 414	60 466	139 544	
Mission Assistance vétérinaire					10 000	

Source : Comptabilité analytique – (*) : Ce montant est classé dans les frais généraux en 2015 et 2016.

L'activité d'enquêtes et de secours, qui participe de la lutte contre la maltraitance des animaux de compagnie, l'une des missions statutaires de la fondation, est conduite conjointement par les services du siège et des enquêteurs bénévoles. Sur la base des signalements effectués, environ 700 enquêtes en moyenne sont menées chaque année, les saisies étant réalisées en lien avec les services territoriaux de l'État.

Tableau n° 39 : activités d'enquêtes et secours

	2015	2016	2017	2018	2019
Enquêtes	681	763	652	759	642
Animaux saisis	689	809	747	1 094	362
Dépôts de plainte	112	97	124	177	99

Source : Fondation Assistance aux animaux - Rapports d'activités

Pour les cas de maltraitance jugés les plus graves, la fondation effectue des dépôts de plainte et s'entoure à cette fin des compétences d'avocats spécialisés. Les honoraires versés à ce titre ont subi une forte inflation au cours de la période (+ 277 %), une nette accélération étant constatée à partir de 2018. Cela s'explique, notamment, par le passage à une rémunération garantie sous forme d'un forfait mensuel au profit de l'un des prestataires retenus, formule de collaboration qui nécessite d'être solidement évaluée pour s'assurer de sa pertinence par rapport à une rémunération à l'acte.

Les aides directes accordées par la fondation, qui ont elles aussi connu une importante augmentation en fin de période, sont attribuées pour l'essentiel à des associations de protection animale et marginalement à des particuliers en situation de précarité afin de financer les soins vétérinaires apportés à leurs animaux de compagnie.

Afin d'encadrer cette activité en croissance, un comité d'attribution des aides (composé d'un administrateur, du conseiller technique vétérinaire de la fondation et de deux collaborateurs du siège), installé en 2018, a été chargé de définir des critères d'attribution et d'examiner les demandes. Néanmoins, certaines décisions de subventions ont été prises directement par la présidente, sans respecter la procédure validée par le conseil d'administration.

De surcroît, les aides sont accordées de gré à gré, aucune convention ne définissant des engagements clairs, tant sur la finalité de la subvention accordée que sur l'obligation de rendre compte du bon usage des fonds reçus. Des premiers progrès ont été accomplis en la matière avec la mise en place d'une convention-type qui a formalisé les aides d'urgence accordées dans le contexte de la crise sanitaire de 2020 à 19 associations (pour un montant total de près de 120 000 €).

Il est souhaitable que ce formalisme juridique soit étendu sans délai à toutes les aides directes octroyées aux associations, d'autant plus que nombre d'entre elles sont des bénéficiaires récurrents de subventions. La fondation s'est engagée à respecter cette norme à l'avenir, ce dont la Cour prend acte.

La coopération avec les services publics, enfin, dont la Cour avait relevé en 2016 l'absence de valorisation dans les CER annuels, se traduit désormais par des emplois d'un montant élevé liés aux honoraires des « experts divers ».

Cette évolution tient pour une grande part à un changement d'enregistrement comptable des honoraires versés à un cabinet de relations publiques. D'un coût cumulé de 724 000 € sur la période 2015-2019, cette prestation était comptabilisée jusqu'en 2017 dans les frais de fonctionnement des CER. Elle a fait l'objet par la suite d'une imputation intégrale dans les emplois de la mission sociale « *Secours, subventions et coopération avec les services publics* ».

Le contrat initial, conclu en 2015, centrait la mission de ce prestataire sur un travail d'influence auprès des pouvoirs publics afin d'obtenir une modification réglementaire permettant aux personnels non vétérinaires des établissements d'accomplir certains actes de médecine. Réitérée dans les conventions annuelles suivantes, cette demande de la fondation n'a toutefois abouti à aucun résultat. À partir de 2017, la mission a été étendue à des interventions auprès du ministère de l'éducation nationale pour favoriser la mise en place d'un programme pédagogique sur le respect de la vie animale. Là encore, de l'aveu-même de la direction de la fondation, aucun résultat concret n'a été enregistré. Les quelques comptes rendus produits par le prestataire comprennent pour une large part des développements sur ses interventions politiques dans le domaine de la chasse, les précisions apportées sur les missions contractuellement prévues avec la fondation restant marginales, voire inexistantes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Dans les engagements pris en 2016 auprès de la Cour et confirmés dans le plan stratégique 2018-2022, la fondation devait poursuivre le développement de son réseau d'établissements en régions. Cinq années plus tard, les résultats enregistrés sont peu convaincants. Quant aux efforts de modernisation des équipements existants, pourtant indispensables compte tenu de la vétusté de certains d'entre eux, ils ont été également très modestes.

Le pilotage opérationnel des établissements est par ailleurs déficient, alors même que le siège a vu ses effectifs renforcés et qu'il est accompagné par de nombreux prestataires extérieurs. Le manque de professionnalisme dans la gestion du réseau s'accompagne, en outre, de pratiques critiquables pouvant porter préjudice aux intérêts financiers de la fondation : absence de mises en concurrence et « abonnement » à des fournisseurs et prestataires historiques.

Enfin, l'absence de renouvellement dans la réflexion stratégique se traduit par une faible montée en puissance des missions sociales autres que la gestion directe des établissements.

La Cour formule la recommandation suivante :

6. Réformer en profondeur les règles et pratiques de gestion du réseau des établissements, en mettant en place des outils de planification, de pilotage, de suivi des activités et des coûts, de mise en concurrence et de contrôle de gestion.

Chapitre V

Des pratiques de fonctionnement peu rigoureuses portant préjudice aux intérêts financiers de la fondation

En croissance de plus de 21 % sur la période examinée et représentant en 2019 environ 13 % des emplois financés sur les ressources issues de la générosité publique, les frais de fonctionnement se composent pour moitié de frais généraux, le poids de cette rubrique tenant au niveau élevé des honoraires versés par la fondation.

Tableau n° 40 : emplois liés aux frais de fonctionnement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Total de la rubrique	2 283 909	3 835 342	3 265 255	2 887 002	2 772 390	+ 21,4 %
Frais de direction générale	963 709	545 695	789 823	1 014 027	926 082	- 3,9 %
Publicité – Communication	79 788	33 270	12 704	28 770	-	
Frais généraux	620 588	2 675 444	1 871 048	1 188 713	1 256 237	+ 102,4 %
Charges de gestion portef. titres	26 481	40 933	42 417	141 490	3 958	- 85,1 %
Charges sur les biens loués	451 680	540 000	548 789	513 239	568 283	+ 25,8 %
VNC des immo. cédées	141 663	-	474	763	17 831	- 87,4 %

Source : Comptabilité analytique

Les « frais de direction générale » recouvrent la masse salariale chargée des collaborateurs du siège. Leur stabilité globale au cours des années sous revue, malgré la hausse de plus de 5 ETP de l'effectif, s'explique par le recours croissant à des réaffectations analytiques du temps de travail de certains collaborateurs du siège dans les rubriques d'emplois liées soit aux missions sociales soit aux frais de recherche de fonds. Effectuées jusqu'à présent sur la base d'estimations forfaitaires, ces imputations gagneraient à être remplacées par le recours à des relevés de temps passé, de nature à asseoir de manière objective les choix d'affectations analytiques effectués à chaque clôture comptable, exigence que la fondation s'est engagée à satisfaire avec « *la mise en place d'un suivi des temps* ».

I - Le pilotage chaotique des ressources humaines

A - La gestion des collaborateurs du siège : un défaut de sérieux et de fiabilité

Coordonnée depuis 2015 par une collaboratrice promue à ce poste après avoir été responsable du dispensaire de Nice, la gestion des ressources humaines de la fondation souffre d'un déficit patent de rigueur et de professionnalisme, en dépit du soutien technique – coûteux en honoraires – apporté à la fois par l'expert-comptable et les cabinets d'avocats auxquels la fondation recourt.

La direction n'a été en mesure de communiquer qu'un nombre limité de fiches de poste, pour la plupart de rédaction récente et de contenu très sommaire. Celles-ci n'ont, par ailleurs, aucun caractère contractuel, car elles ne sont pas jointes aux contrats de travail ni même communiquées aux salariés lors de leur embauche.

Par ailleurs, l'examen d'un large échantillon de contrats de travail et de situations individuelles, au siège comme dans les établissements, a révélé de très nombreuses anomalies.

Ainsi la direction est dans l'incapacité de retrouver certains contrats de travail, mal archivés et finalement égarés : un tel dysfonctionnement est à la fois injustifiable et très préjudiciable à la sécurité juridique de la fondation. De même, certains contrats ou avenants sont certes présents dans les dossiers individuels mais dans une version non signée par l'une ou l'autre des parties, voire les deux, ce qui engendre là encore des risques importants, notamment en cas de contentieux avec les collaborateurs concernés (ce cas de figure s'étant d'ailleurs produit au cours de la période examinée). La fondation s'est dite « *consciente de ces lacunes dans la gestion administrative passée des ressources humaines et va s'employer à améliorer les procédures à l'avenir* ».

La période sous revue a par ailleurs été marquée par des parcours individuels de promotion rapides, assortis de revalorisations salariales substantielles. À titre d'illustration, le responsable de la stratégie digitale recruté en octobre 2017 a bénéficié à peine un semestre plus tard (en mai 2018) d'une augmentation de salaire de 56 %. De même la responsable administrative, embauchée en mai 2017, a été promue à un statut de cadre, avec une rémunération presque doublée dès le mois de juin 2018. Quels que soient le profil et les compétences professionnelles des intéressés, des pratiques salariales aussi généreuses peuvent susciter des interrogations, dès lors que sont en jeu les ressources issues de la générosité publique.

En outre, certaines revalorisations individuelles ont été accordées sans avenant contractuel. Tel est le cas pour la responsable de la protection animale promue à ce poste par un avenant du mois d'août 2017 et dont la rémunération a été portée au niveau choisi pour l'ensemble des responsables de pôle au sein du siège sans formalisation dans son contrat de travail. De même, le seul contrat de travail du directeur général en possession de la fondation remonte au mois de décembre 2014. Il n'a jamais fait l'objet d'avenants, alors même que la rémunération de l'intéressé a été revalorisée à deux reprises en 2017 puis en 2018 (soit + 26 % au total), ces revalorisations successives n'ayant au surplus donné lieu à aucune information du conseil d'administration.

De tels errements sont particulièrement critiquables, *a fortiori* dans une période où la fondation déclare avoir mis l'accent sur la professionnalisation de ses équipes et de ses pratiques.

B - Une rotation élevée des effectifs et des pratiques d'indemnisations généreuses

Le précédent rapport de la Cour avait relevé l'existence d'un climat social tendu au sein de la fondation, marqué par de nombreux licenciements et contentieux sociaux. La période sous revue a présenté les mêmes caractéristiques.

Entre 2016 et 2019, la fondation a eu recours à 19 ruptures conventionnelles, le nombre de collaborateurs concernés représentant environ 20 % de l'effectif moyen en CDI. Au cours des années examinées, 22 licenciements ont été décidés, dont 15 sur la seule année 2018. 16 dossiers ont donné lieu à des contentieux prud'homaux, dont 10 sont nés en 2018.

Parmi ces litiges figurent les contentieux prud'homaux opposant la fondation aux deux anciens vétérinaires salariés qui avaient dénoncé auprès des ordres vétérinaires les règles de fonctionnement des dispensaires. Les procédures ont été interrompues au prix d'accords transactionnels qui ont coûté près de 194 000 € à la fondation en 2016. L'un des contentieux actuellement pendants porte sur le licenciement d'un collaborateur recruté comme coordinateur de zone, remercié au terme d'à peine deux ans de collaboration. Il représente également un risque financier substantiel pour la fondation.

Au-delà de ces litiges coûteux, la fondation a pris des décisions d'indemnisations amiables qui, pour certaines, apparaissent injustifiées. Tel est le cas, par exemple, pour une personne recrutée en juin 2017 à un poste de coordinateur de zone, dont la direction a décidé de se séparer après moins de huit mois en lui accordant une indemnité transactionnelle de près de 2,5 mois de salaire brut, alors même que l'intéressé était encore en période d'essai. De même, une indemnité de 2,5 mois de salaire brut a été octroyée en 2018 à la personne recrutée comme directeur administratif et financier, que la fondation a remerciée au terme d'à peine douze mois de collaboration.

Ce manque de rigueur se retrouve également dans les conditions offertes à une responsable de refuge lors de son départ à la retraite en 2020. En sus de ses indemnités légales, la direction lui a accordé, de manière unilatérale et sans aucune consultation préalable des instances collégiales, une « prime exceptionnelle » équivalente à près de trois mois de salaire brut.

II - La gestion du parc immobilier locatif : des relations exclusives avec un nombre limité de partenaires

Alors que les revenus issus de la gestion locative ont été enregistrés en totalité et à tort dans la rubrique « Autres produits » des CER 2015 à 2019, les charges afférentes sont dûment comptabilisées dans les frais de fonctionnement.

Le résultat net de la gestion locative a augmenté de 28 % au cours de la période sous revue. Néanmoins, la valeur brute des immobilisations liées au parc locatif de rapport ayant augmenté dans le même temps de près de 41 %, la rentabilité locative brute s'est dégradée de près de 10 % sur les années considérées. Déduction faite de l'ensemble des charges, la rentabilité locative nette ressort à 2,48 % en 2019, après un plancher atteint en 2016 et 2017.

Tableau n° 41 : évolution des revenus et charges de la gestion locative

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Revenus locatifs	817 990	808 256	875 570	948 246	1 037 034	+ 26,8 %
Charges liés à la gestion locative	451 680	540 000	548 789	513 239	568 283	+ 25,8 %
Résultat net de la gestion locative	366 310	268 255	326 781	435 007	468 751	+ 28 %
Valeur brute au bilan des biens immobiliers locatifs	13 462 687	14 816 785	16 337 535	16 544 784	18 925 014	+ 40,6 %
Rentabilité locative brute	6,07%	5,46%	5,36%	5,73%	5,48%	- 9,7 %
Rentabilité locative nette	2,72%	1,81%	2%	2,63%	2,48%	- 8,8 %

Source : comptabilité analytique

Pour assurer la gestion locative de l'ensemble de son parc immobilier de rapport, la fondation fait appel à ce jour à 16 agences spécialisées. Deux d'entre elles occupent une place centrale, puisqu'elles ont la charge de près de 71 % du total des lots gérés en 2019.

Tableau n° 42 : évolution du nombre de lots du parc immobilier de rapport

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2015/19
Nombre total de lots	65	69	75	78	85	+ 30,8 %
dont						
Lots gérés par agence 1	31				32	+ 3,2 %
Lots gérés par agence 2	14				28	+ 100 %

Source : Fondation Assistance aux animaux

Déjà très présente durant la période 2011-2014, l'Agence 2 a pris une importance croissante au cours des dernières années.

Les 12 biens immobiliers de rapport acquis par la fondation entre 2015 et 2019 pour un montant cumulé de 3,3 M€ sont en totalité des appartements situés dans un immeuble du 29 rue de la Chapelle à Paris, dont les propriétaires font partie de la même famille que les dirigeants de l'Agence 2, aucune démarche de prospection n'ayant été menée par ailleurs. En outre, l'ensemble des nouveaux lots ainsi entrés au patrimoine ont été confiés en gestion locative à l'Agence 2.

Une telle exclusivité dans la relation suscite des interrogations, et ce, d'autant plus que la rentabilité locative brute dégagée sur les lots acquis - dont la fondation précise qu'ils se situent dans « *un quartier qui a connu une certaine désaffection due à l'insécurité croissante* » - est de l'ordre de 3,7 % en 2019, soit 1,8 point de moins que la moyenne calculée sur l'ensemble du parc locatif détenu au niveau national.

Enfin, les mandats de gestion conclus avec l'Agence 2 comportent des dispositions qui soulèvent des interrogations. Alors que les contrats en vigueur au début de la période sous revue pour chacun des lots sous gestion étaient conclus pour des durées de trois ans, leur renouvellement en 2018 et 2019 a porté la durée d'engagement de la fondation à neuf années fermes. Or, les contrats signés avec les autres prestataires, dont l'Agence 1, sont généralement conclus pour une durée d'un an tacitement reconductible.

Ces pratiques s'avèrent préjudiciables aux intérêts de la fondation et rendent particulièrement souhaitable la mise en œuvre sans délai de règles de fonctionnement plus transparentes et plus rigoureuses, grâce à la création du comité immobilier qui sera chargé notamment de la supervision du parc locatif.

CONCLUSION

Les défaillances constatées dans la gestion des ressources humaines illustrent le manque de rigueur et de professionnalisme qui caractérise encore le fonctionnement de la fondation, malgré les recrutements effectués au siège au cours des dernières années.

Pour assumer pleinement l'ensemble de ses responsabilités, il est essentiel que la fondation revoie en profondeur, à effectif constant et maîtrisé, tant son organisation que les profils d'expertises à privilégier au sein des services centraux.

Les pratiques relevées dans la gestion du parc locatif participent elles aussi d'un défaut de professionnalisme et peuvent porter préjudice à une allocation optimale des ressources issues de la générosité publique. Il appartient à la fondation d'y mettre un terme. La refonte en profondeur des statuts et des règles de gouvernance, comprenant une transparence accrue des mécanismes de décision au sein du conseil d'administration et des comités spécialisés, devrait apporter une contribution déterminante en la matière.

Annexe

Annexe n° 1 : CER annuels 2015-2019	80
---	----

Annexe n° 1 : CER annuels 2015-2019

Exercice 2019

EMPLOIS	Emplois de N = compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur N	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
	(1)	(3)		(2)	(4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		23 254 288
1 – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	11 061 890	10 982 079	1 – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	16 244 260	16 244 260
1.1. Mission de gestion directe des équipements	8 054 609	7 974 798	1.1. Dons et legs collectés	16 244 260	16 244 260
- Frais de gestion des refuges	3 529 049	3 450 537	- Dons manuels non affectés par les donateurs	3 046 137	3 046 137
- Frais de gestion des maisons de retraite	2 014 287	2 012 089	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	304 985	304 985	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	12 227 128	12 227 128
- Frais de gestion des dispensaires	2 110 304	2 110 304	- Legs et autres libéralités affectés	70 904	70 904
1.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques et coopération avec les services publics	3 007 281	3 007 281	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	0	0
- Publications	321 764	321 764			
- Expositions et manifestations	1 780 762	1 780 762			
- Secours et subventions et coopération avec les services publics	904 754	904 754			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	1 041 985	1 041 985	2 – AUTRES FONDS PRIVÉS	283 847	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	1 041 985	1 041 985	3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	82 456	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			4 – AUTRES PRODUITS	1 110 292	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics			Revenus locatifs des biens immobiliers	1 037 034	
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	2 772 390	1 375 607	Revenus du portefeuille	73 258	
			Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	0	
		13 399 670			
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	14 876 265		I – TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	17 720 854	
II – DOTATIONS AUX PROVISIONS	229 837		II – REPRISES DES PROVISIONS	339 529	
III – ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	70 994		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	426 429	
			IV – VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		386 424
IV – EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	3 309 716		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0	
V – TOTAL GÉNÉRAL	18 486 812		VI – TOTAL GÉNÉRAL	18 486 812	16 599 694
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		2 589 605			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		670 607			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		15 318 668	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		15 318 668
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		24 636 313
ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		
Total			Total		

Exercice 2018

EMPLOIS	Emplois de N = compte de résultat (1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur N (3)	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		25 575 060
I – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	11 631 231	11 624 702	I – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	14 503 983	14 503 983
I.1. Mission de gestion directe des équipements	8 833 673	8 827 144	I.1. Dons et legs collectés	14 503 983	14 503 983
- Frais de gestion des refuges	4 007 270	4 006 281	- Dons manuels non affectés par les donateurs	3 777 509	3 777 509
- Frais de gestion des maisons de retraite	2 289 991	2 283 341	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion Femme Pédagogique	571 786	572 896	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	7 734 048	7 734 048
- Frais de gestion des dispensaires	1 964 627	1 964 627	- Legs et autres libéralités affectés	2 992 425	2 992 425
I.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques et coopération avec les services publics	2 797 558	2 797 558	I.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	0	0
- Publications	309 413	309 413			
- Expositions et manifestations	1 727 494	1 727 494			
- Secours et subventions et coopération avec les services publics	760 651	760 651			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	866 425	866 425			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	866 425	866 425			
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés					
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics					
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	2 887 002	1 468 640	2 – AUTRES FONDS PRIVÉS	239 298	
			3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	6 529	
			4 – AUTRES PRODUITS	1 179 064	
			Revenus localisés des biens immobiliers	948 246	
			Revenus du portefeuille	230 818	
			Revenus exceptionnels de cession des immobilisations	0	
		13 959 767			
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	15 384 659		I – TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	15 928 874	
II – DOTATIONS AUX PROVISIONS	542 821		II – REPRISES DES PROVISIONS	91 063	
III – ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	2 992 425		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	988 430	
			IV – VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		-2 003 995
IV – EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	-		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 910 739	
V – TOTAL GÉNÉRAL	18 919 105		VI – TOTAL GÉNÉRAL	18 919 105	12 499 987
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 397 500			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		536 508			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		14 820 760	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		14 820 760
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		23 254 288
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		
Total			Total		

Exercice 2017

EMPLOIS	Emplois de N = compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur N	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
	(1)	(3)		(2)	(4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		29 568 191
I – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	10 296 784	10 124 661	I – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	10 296 953	10 296 953
I.1. Mission de gestion directe des équipements	7 919 811	7 837 688	I.1.1. Dons et legs collectés	10 296 953	10 296 953
- Frais de gestion des refuges	3 327 470	3 297 664	- Dons manuels non affectés par les donateurs	3 815 344	3 815 344
- Frais de gestion des maisons de retraite	2 124 623	2 085 090	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	637 166	633 428	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	5 985 026	5 985 026
- Frais de gestion des dispensaires	1 839 351	1 820 657	- Legs et autres libéralités affectés	490 583	490 583
I.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques	2 286 974	2 286 974	I.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	0	0
- Publications	320 203	320 203			
- Expositions et manifestations	1 419 782	1 419 782			
- Secours et subventions	546 989	546 989			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	742 276	742 276	2 – AUTRES FONDS PRIVÉS	215 458	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	742 276	742 276	3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	82 723	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			4 – AUTRES PRODUITS	1 080 911	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics			Revenus locatifs des biens immobiliers	875 570	
			Revenus du portefeuille	204 341	
			Revenus exceptionnels de cession des immobilisations	1 000	
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	3 265 255	1 968 885			
		12 835 224			
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	14 214 316		I – TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	11 676 044	
II – DOTATIONS AUX PROVISIONS	114 896		II – REPRISES DES PROVISIONS	169 903	
III – ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	496 583		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	878 358	
			IV – VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRES DU PUBLIC (et tableau des fonds dédiés)		381 775
IV – EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	-		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	2 161 479	
V – TOTAL GÉNÉRAL	14 825 795		VI – TOTAL GÉNÉRAL	14 825 795	10 678 727
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		2 337 206			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		500 572			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		14 671 858	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		14 671 858
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		25 515 000
ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		
Total			Total		

Exercice 2016

EMPLOIS	Emplois de N = compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur N	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
	(1)	(3)		(2)	(4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		28 929 918
I – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	8 845 528	8 616 594	I – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	13 193 461	13 193 461
I.1. Mission de gestion directe des équipements	6 483 818	6 251 884	I.1. Dons et legs collectés	13 193 461	13 193 461
- Frais de gestion des refuges	2 089 027	2 501 116	- Dons manuels non affectés par les donateurs	3 816 309	3 816 309
- Frais de gestion des maisons de retraite	1 786 206	1 715 092	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	425 145	413 045	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	9 102 982	9 102 982
- Frais de gestion des dispensaires	1 582 640	1 565 631	- Legs et autres libéralités affectés	274 169	274 169
I.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques	2 361 710	2 361 710	I.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	0	0
- Publications	300 783	399 783			
- Expositions et manifestations	1 487 860	1 487 860			
- Secours et subventions	474 087	474 087			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	737 922	737 922			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	737 922	737 922			
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés					
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics					
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	3 835 342	2 691 491	2 – AUTRES FONDS PRIVES	104 133	
			3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	235 925	
			4 – AUTRES PRODUITS	1 033 697	
			Revenus locaux des biens immobiliers	800 258	
			Revenus du portefeuille	222 251	
			Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	3 100	
		12 046 008			
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	13 418 792		I – TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	14 566 246	
II – DOTATIONS AUX PROVISIONS	39 503		II – REPRISES DES PROVISIONS	392 167	
III – ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	274 169		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	298 046	
			IV – VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		23 877
IV – EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 523 594		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0	
V – TOTAL GÉNÉRAL	15 256 459		VI – TOTAL GÉNÉRAL	15 256 459	13 217 339
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		944 923			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		411 866			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		12 579 065	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		12 579 065
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		29 568 191
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Dévolout		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		
Total			Total		

Exercice 2015

EMPLOIS	Emploi de N = compte de résultat	Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public utilisées sur N	RESSOURCES	Ressources collectées sur N = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
	(1)	(3)		(2)	(4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		24 130 666
1 – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	7 938 842	7 496 122	1 – RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	15 462 712	15 462 712
1.1. Mission de gestion directe des équipements	5 861 616	5 417 896	1.1. Dons et legs collectés	15 462 712	15 462 712
- Frais de gestion des refuges	2 414 803	2 101 689	- Dons manuels non affectés par les donateurs	4 101 314	4 101 314
- Frais de gestion des maisons de retraite	1 544 417	1 456 730	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	388 519	378 711	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	11 361 398	11 361 398
- Frais de gestion des dispensaires	1 513 876	1 483 786	- Legs et autres libéralités affectés	0	0
1.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques	2 077 226	2 077 226	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public		0
- Publications	426 722	426 722			
- Expositions et manifestations	1 075 500	1 075 500			
- Secours et subventions	575 005	575 005			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	801 398	801 398	2 – AUTRES FONDS PRIVÉS	75 293	
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	801 398	801 398	3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	294 246	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés			4 – AUTRES PRODUITS	1 241 683	
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics			Revenus locatifs des biens immobiliers	817 990	
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	2 283 909	1 603 438	Revenus du portefeuille	317 249	
			Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	108 445	
		9 899 959			
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	11 024 149		I – TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	17 073 936	
II – DOTATIONS AUX PROVISIONS	145 267		II – REPRISES DES PROVISIONS	111 473	
III – ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	-		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	170 045	
			IV – VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTÉS AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		170 045
IV – EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	6 186 036		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0	
V – TOTAL GÉNÉRAL	17 355 452		VI – TOTAL GÉNÉRAL	17 355 452	15 632 757
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 187 865			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		254 320			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		10 833 504	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		10 833 504
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		28 929 918
ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		
Total			Total		

REPONSE DE L'ORGANISME CONCERNE

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA FONDATION ASSISTANCE AUX ANIMAUX

La Fondation assistance aux animaux, reconnue d'utilité publique, œuvre depuis plus de 30 ans à la protection des animaux :

- protéger c'est agir : la Fondation a créé 20 établissements qu'elle gère de manière directe ;

- protéger c'est soigner : des dispensaires permettent, même aux personnes les plus démunies, d'apporter leurs meilleurs soins aux animaux auxquels ils sont attachés ;

- protéger c'est aimer jusqu'au dernier souffle : ce que permettent les maisons de retraite ;

- protéger c'est aussi : être le rempart contre la maltraitance (l'équipe « enquêtes » y veille résolument) et convaincre sans relâche le législateur pour éradiquer les mauvais traitements que notre société autorise encore ;

- protéger c'est également : sensibiliser et informer à travers une ferme pédagogique et la revue mensuelle « la Voix des bêtes », organiser des événements, mobiliser des bénévoles et des partenaires autour de cette noble cause.

Parce que la réussite d'un tel engagement doit nécessairement s'accompagner d'un haut niveau de professionnalisme, la Fondation a veillé avec beaucoup de rigueur à l'emploi des fonds issus de la générosité du public et au suivi administratif de ses actions, ce que vient conforter aujourd'hui l'avis de conformité délivré par la Cour des comptes.

Cette dernière écrit en effet que « les dépenses engagées par la Fondation Assistance aux animaux au cours des exercices 2015 et 2019 sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité et aux objectifs de la fondation ».

Cette reconnaissance s'adresse d'abord à celles et ceux qui nous confient les moyens d'agir, nos donateurs et légataires, et elle s'adresse également à celles et ceux qui consacrent leur temps et leur amour à cette belle mission, nos salariés et bénévoles.

La Fondation souligne en outre que les réserves émises par la Cour ont été entendues et sont d'ores et déjà pour partie résolues à l'heure où ce rapport est publié.

En effet l'exercice 2020, en application du nouveau règlement comptable de l'ANC applicable à partir de cette même année, a présenté des comptes qui résolvent trois réserves sur les quatre formulées. A titre d'exemple, les ressources collectées auprès du public comprennent dorénavant les produits financiers et locatifs, de même les recettes encaissées au titre des legs et assurances vies sont bien comptabilisées en produits d'exploitation.

Quant à la quatrième réserve relative aux fonds propres non encore employés, celle-ci trouve son origine dans la volonté de la Fondation d'assurer les engagements pris sur le long terme vis-à-vis de ses donateurs et légataires.

Ainsi, la Fondation - et elle l'écrit expressément dans sa stratégie - vise une meilleure stabilité financière à travers les revenus tirés de ses placements dans la pierre. La Fondation souhaite en effet être en capacité de retenir les meilleures opportunités de placement, dont les animaux seront toujours in fine bénéficiaires à court et long terme.

S'agissant du niveau de dépenses dédié à l'acquisition et à la rénovation des établissements, la Fondation souligne que ce chiffre a connu une forte croissance sur les

exercices contrôlés (nous rappelons l'acquisition de cinq biens destinés à l'exploitation entre 2017 et 2019). Il contribue notamment à réduire peu à peu le niveau de réserves qui est passé de 5,2 années de charges d'exploitation en 2014 à 4,3 en 2019. La Cour a d'ailleurs pu relever l'amélioration de ce ratio dans le cadre du contrôle effectué.

La Fondation poursuivra en ce sens son action.

Dans la volonté d'aider la Fondation à progresser, les magistrats de la Cour des comptes ont par ailleurs émis des recommandations. Ces recommandations sont déjà pour partie mises en œuvre depuis les exercices contrôlés.

Le travail de refonte des statuts est en effet suffisamment avancé pour être en mesure de proposer une nouvelle mouture dès 2022 aux autorités administratives et répondre ainsi aux recommandations de la Cour des comptes.

Des comités consultatifs incluant des personnalités extérieures ont de plus été mis en place par décision du Conseil d'administration de la Fondation en date du 9 décembre dernier : le comité des placements financiers, le comité des aides, le comité de déontologie, le comité d'audit et de contrôle interne, le comité immobilier et le comité des appels d'offres.

La recommandation visant à renforcer les prérogatives du Conseil d'administration en matière de legs et de libéralités a également été prise en compte. L'outil de gestion développé en interne en 2019 a permis d'améliorer la présentation synthétique des legs proposés au vote des administrateurs. Il convient en toute hypothèse de rappeler que la Cour souligne dans son rapport la rigueur du suivi des dossiers de legs et d'assurance vie.

L'ensemble de ces démarches permettra de garantir encore davantage le caractère collégial et transparent des décisions prises par la Fondation.

Le renforcement du contrôle interne est un processus engagé de longue date, le comité d'audit et de contrôle interne précité venant parachever ce processus indispensable à la maîtrise des risques.

Cette démarche permet aussi d'agir sur la recommandation de la Cour ciblant le pilotage du réseau, avec un travail accru de coordination et le recours aux comités.

*Par ailleurs, et bien que la Cour des comptes reconnaisse des avancées réelles dans ce domaine puisqu'elle salue notamment « **des améliorations notables portant sur la clarification des choix d'investissements immobiliers de la fondation ou encore la décision de conservations en patrimoine de certains biens immobiliers reçus en legs** » et souligne que « **la Fondation présente dorénavant de manière exhaustive, dans l'annexe des comptes annuels, les produits et charges financiers et des biens immobiliers de rapport** » ; la Fondation s'attachera à progresser encore en présentant des ratios supplémentaires en application de la quatrième recommandation.*

La Fondation a déjà été amenée à mettre en œuvre les recommandations de la Cour à l'occasion d'un précédent contrôle. Elle a ainsi prouvé sa capacité à se transformer et à tenir ses engagements, ce que vient saluer la déclaration de conformité émise par la Cour.

Dans ce sens, il est important de constater qu'entre le dernier contrôle et celui-ci, la Cour a pu constater une augmentation des ressources de 55,6 % et une augmentation des charges d'exploitation de 36,3 %. Le nombre d'actes vétérinaires a augmenté de 17 % et le nombre de salariés (Équivalent Temps Plein) est passé quant à lui de 80 à 125 personnes corrélativement au nombre d'animaux accueillis.

Force est de constater que la Fondation a su, dans ce contexte de forte croissance, mettre en œuvre les recommandations de la Cour et maintenir le niveau de qualité qui existait déjà sur nombre de sujets, démontrant sa capacité d'adaptation et sa rigueur.

*La Cour met enfin en avant un point indispensable à la réussite de la mission portée par la Fondation : « **la collecte de ressources est soutenue grâce au soutien d'un public fidèle** ».*

La Fondation compte en effet 73 464 donateurs en 2019.

C'est à nos donateurs, ainsi qu'à toutes celles et ceux qui nous donnent les moyens d'accomplir notre mission, que ce travail de conformité est dédié.
