

Cour des comptes



FONDATION ASSISTANCE AUX ANIMAUX

Exercices 2011 à 2014

1/2

Organisme bénéficiant de la générosité publique

Juillet 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I PRÉSENTATION DE LA FONDATION	13
I - LES MISSIONS.....	13
A - Une fondation aux origines associatives	13
B - Un objet statutaire et des missions sociales axés sur la cause animale	13
C - Une stratégie peu lisible	14
II - L'ORGANISATION	17
A - Les faiblesses de la gouvernance	17
B - Les faiblesses de la gestion	20
III - LES CONTRÔLES	27
A - Un contrôle interne minimal, une absence de maîtrise des risques	27
B - Les limites des contrôles effectués par le commissaire aux comptes.....	28
C - Des contrôles administratifs de portée inégale	29
IV - ANALYSE FINANCIÈRE.....	31
A - Le pilotage budgétaire et l'organisation comptable	31
B - Une évolution du bilan caractérisée par un fort accroissement des fonds propres et réserves	32
C - Une gestion qui dégage des excédents	35
CHAPITRE II LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC	39
I - LA DÉCLARATION PRÉALABLE D'APPEL À DONS.....	39
II - LES OBJECTIFS DE L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC.....	39
III - LE COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE	41
A - Des défaillances dans la construction du compte d'emploi des ressources.....	41
B - Les insuffisances et les erreurs de l'annexe au compte d'emploi des ressources	45
IV - LA COMMUNICATION FINANCIÈRE	47
A - L'emploi des ressources de la générosité publique : la nécessité d'un nouveau calcul	47
B - Une communication financière erronée	49
CHAPITRE III LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRÈS DU PUBLIC	53
I - LES DONS COLLECTÉS ET LES FRAIS DE RECHERCHE DE DONS	53
A - Les dons : une ressource stable	53
B - Des frais de recherche des dons maîtrisés	54
C - Des procédures d'encaissement et de remise des reçus fiscaux perfectibles.....	55
II - LES LEGS ET AUTRES LIBÉRALITÉS.....	55
A - Une ressource importante sujette à variations.....	55
B - Une gestion rigoureuse.....	56

CHAPITRE IV LES EMPLOIS : MISSIONS SOCIALES, FRAIS DE FONCTIONNEMENT, IMMOBILISATIONS ET MISES EN RÉSERVE	61
I - LES MISSIONS SOCIALES.....	61
A - Une gestion directe d'établissements concentrés sur l'Ile-de-France et le Sud	61
B - Des actions spécifiques recouvrant des réalités diverses	69
II - LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT	73
A - Des salaires maîtrisés	74
B - Des honoraires en forte hausse.....	74
C - Des frais de fonctionnement minorés	74
III - LES IMMOBILISATIONS	75
A - Une stratégie de constitution d'un patrimoine immobilier de rapport	75
B - L'acquisition par la Fondation d'un équipement IRM mis gratuitement à la disposition d'un centre de cancérologie privé	76
IV - LES RÉSERVES	78
A - Des mises en réserves excédant les besoins liés à l'activité et peu transparentes	78
B - Une gestion prudente de la trésorerie	82
ANNEXES	85
RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ.....	101

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

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

- pour les ressources collectées auprès du public, elle en contrôle le compte d'emploi afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (article L. 111-8, 1^{er} alinéa) ;

- pour les dons qui ouvrent droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées par ces dons aux objectifs de l'organisme bénéficiaire (article L. 111-8, 3^{ème} alinéa).

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

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

Lorsque la Cour atteste de la non-conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration de non-conformité (article L. 111-8, 4^{ème} alinéa), accompagnée d'une synthèse du rapport (article D. 144-5). Cette déclaration est rendue publique (affichage à la Cour des comptes et mise en ligne sur son site internet) et transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En application des dispositions de l'article 1378 octies du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté pris après application d'une procédure contradictoire et publié au Journal officiel, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au Premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

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

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

Avertissement

En application de l'article L. 111-8 (1^{er} alinéa) du code des juridictions financières, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation Assistance aux Animaux sur les exercices 2011 à 2014, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Le contrôle s'est déroulé au siège de la Fondation et des missions ont été effectuées dans onze établissements de la Fondation.

Une réunion de fin de contrôle a eu lieu au siège de la Fondation le 4 novembre 2015.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé à la présidente de la Fondation le 18 janvier 2016. Celle-ci a répondu le 29 février 2016 et a été auditionnée par la Cour le 9 mars 2016.

Le présent rapport a été délibéré le 23 mars 2016 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Hayez, Mme Gadriot-Renard, MM. Sepulchre, Antoine, Cahuzac, Mme Périgord, conseillers maîtres, M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire, le rapporteur étant Mme Girard, rapporteure extérieure, avec le concours de Mme Gandin, vérificatrice, et M. de Nicolay, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné le 19 avril 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé et Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis à la présidente de la Fondation Assistance aux Animaux par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-6 du code des juridictions financières.

En application des dispositions de l'article L. 143-4 du même code, la présidente de la Fondation a demandé à être auditionnée par la Cour. Cette audition s'est tenue le 6 juin 2016.

La présidente de la Fondation a transmis le 9 juin 2016 une réponse à publier. Elle est jointe en annexe.

Le présent rapport et la déclaration de non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique pour les exercices 2011 à 2014 qui lui est assortie, font suite à l'audition de la Fondation Assistance aux Animaux et à sa réponse écrite. Ils ont été délibérés le 15 juin 2016 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de MM. Hayez, Cahuzac, Mme Périgord, conseillers maîtres, M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire, le rapporteur étant M. de Nicolay, conseiller maître, avec le concours de Mme Gandin, vérificatrice, et M. Antoine, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Recommandations

Les recommandations suivantes sont adressées à la Fondation Assistance aux Animaux :

1. définir une stratégie pluriannuelle précisant les projets de développement, l'utilisation des réserves et la politique immobilière ;
2. mettre en place un contrôle interne ;
3. mettre un terme aux situations de conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration ;
4. fiabiliser la comptabilité, notamment la tenue des comptes de bilan et de la dotation et enregistrer les legs en produits d'exploitation ;
5. mettre le compte d'emploi des ressources et son annexe en conformité avec les dispositions du règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 ;
6. 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 ;
7. mettre en conformité les actions conduites par la Fondation avec les missions sociales définies par le conseil d'administration.

Introduction

La Fondation Assistance aux Animaux se présente comme la première fondation reconnue d'utilité publique en France pour défendre les animaux. Créée en 1989, elle est issue de la fusion de trois associations préexistantes. Ayant pour objet social d'assurer la défense et la protection des animaux, elle gère 18 établissements (dispensaires, refuges, maisons de retraite, ferme pédagogique) et participe à des actions de sauvegarde d'animaux maltraités ou abandonnés par leurs maîtres.

La Fondation fait appel à la générosité du public par des appels à dons et à legs. Les ressources reçues à ce titre se sont élevées en moyenne, sur la période 2011-2014, à environ 13 M€ par année, représentant près de 90 % des recettes de l'organisme (14,6 M€ en moyenne). Dans la mesure où les dépenses courantes s'élèvent à environ 10 M€, la Fondation a constitué des réserves très importantes au regard de son budget : elle disposait de 52,7 M€ de fonds propres et réserves au 31 décembre 2014.

La Fondation est administrée par un conseil d'administration au sein duquel siègent les représentants de quatre ministères : intérieur ; finances et comptes publics ; agriculture, agroalimentaire et forêt ; écologie et développement durable.

Le contrôle du compte d'emploi des ressources de la Fondation (exercices 2011-2014) a été effectué en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, après une présentation de l'organisme (1), examine successivement le respect par la Fondation de ses obligations relatives à l'appel à la générosité publique (2), les modalités et les résultats de la collecte des ressources auprès du public (3), et enfin les emplois de ces ressources, en particulier la part affectée aux missions sociales (4).

Chapitre I

Présentation de la Fondation

I - Les missions

A - Une fondation aux origines associatives

La Fondation Assistance aux Animaux est issue de la fusion, en 1976, de trois associations mobilisées pour défendre les animaux maltraités et abandonnés par leurs maîtres : l'Association française de défense des animaux, créée en 1930, l'association Amis des bêtes, créée en 1953, et l'association Brigade de défense des animaux, toutes trois reconnues d'utilité publique. Originellement placée sous le statut d'association, Assistance aux Animaux est devenue une fondation reconnue d'utilité publique par un décret du 14 mars 1989.

B - Un objet statutaire et des missions sociales axés sur la cause animale

Aux termes de l'article premier de ses statuts¹, 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 ».

Pour l'élaboration du compte d'emploi des ressources, en application des dispositions du règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008, le conseil d'administration a approuvé, dans sa séance du 10 décembre 2009, la définition des missions sociales, regroupées en trois ensembles :

- la mission de gestion directe d'équipements : gestion des refuges, des centres d'accueil, des maisons de retraite, des fermes pédagogiques, et des dispensaires ;
- la réalisation d'actions spécifiques : publications (en particulier la revue « la Voix des bêtes »), expositions et manifestations (opérations pour placer et faire adopter des animaux), attribution de prix, concours, bourses et récompenses, sections éducatives de jeunes, secours et subventions, centre de documentation et de formation ;

¹ Dans leur rédaction du 7 octobre 2005.

- la mission de coopération avec les services publics et les autres acteurs : campagnes de stérilisation, de vaccination, contrats de fourrière, enquêtes et actions en justice devant les tribunaux pour les mauvais traitements envers les animaux, accueil des animaux retirés sur décision judiciaire mais aussi participation aux réunions des ministères et information auprès du public des décisions législatives.

Les missions sociales sont conformes à l'objet statutaire de l'organisme.

La Fondation emploie une centaine de collaborateurs répartis entre le siège et 18 établissements² :

- six refuges accueillant des animaux abandonnés, sauvages ou retirés de propriétaires maltraitants et destinés à être adoptés par de nouveaux propriétaires ;
- trois maisons de retraite accueillant les animaux « non adoptables » et ceux dont les propriétaires décédés ont exprimé le souhait, par testament, de confier leur animal à la Fondation ;
- trois centres d'accueil qui recouvrent en réalité une activité tantôt de maison de retraite, tantôt de refuge ;
- une ferme éducative promouvant le respect de la vie animale auprès des enfants ;
- cinq dispensaires soignant les animaux de personnes démunies.

À la gestion de ce réseau s'ajoute une activité d'enquêtes et de sauvetages, assurée par des enquêteurs bénévoles missionnés pour retirer les animaux à des propriétaires défailants.

Le règlement intérieur de la Fondation, adopté le 12 mai 2004, comporte des dispositions organisant sa gouvernance (conseil d'administration, bureau, indemnités...), mais également des dispositions non utilisées jusqu'à présent, comme la faculté de créer un comité technique consultatif ou des délégations régionales chargées de la communication, des relations avec les donateurs et du repérage et du montage de projets.

C - Une stratégie peu lisible

Aucun document unique ne présente formellement la stratégie de la Fondation.

Différents supports, à la diffusion plus ou moins large, notamment les rapports moraux, les calendriers adressés aux donateurs, les comptes rendus des séances du conseil d'administration, ou un courrier adressé au préfet de Paris³ pour justifier le montant des réserves, font état de projets qui ne sont pas présentés dans les mêmes termes.

² L'établissement de Cannes-Magnoux, issu d'un legs, n'est pas décompté car il n'accueille pas d'animaux.

³ Réponse adressée le 18 mars 2015 par la Fondation au préfet de Paris.

La Fondation précise que l'arrivée récurrente d'animaux à la suite d'enlèvements et de sauvetages exige des ajustements. Pourtant, ces arrivées sont inhérentes à son champ d'activité et ne sauraient justifier le caractère fluctuant de la stratégie⁴.

1 - Une perspective imprécise de développement du réseau des établissements

La Fondation affiche la volonté de pérenniser et développer ses actions, en créant de nouveaux dispensaires, refuges et maisons de retraite sur l'ensemble du territoire métropolitain⁵.

Elle a ainsi fait l'acquisition d'un bien immobilier⁶ pour y ouvrir une maison de retraite, dans le cadre d'un partenariat engagé avec la Banque Postale, qui propose la souscription d'une assurance garantissant l'accueil dans la maison de retraite des animaux, au décès de leur propriétaire.

Après l'ouverture d'un cinquième dispensaire à Bordeaux en 2011, une prospection auprès des municipalités visant la mise à disposition gratuite de locaux de nature à permettre l'ouverture d'autres dispensaires a également été évoquée lors d'un conseil d'administration en décembre 2012. Au cours du contrôle, la Fondation a indiqué qu'elle souhaitait ouvrir trois à cinq nouveaux dispensaires sur la période 2015-2018, sans donner davantage de précisions. Un projet de dispensaire a été évoqué à Cannes dans une maison provenant d'un legs dédié, mais ce projet a été abandonné en raison du litige opposant actuellement l'ordre national des vétérinaires aux vétérinaires salariés des dispensaires en région Provence-Alpes-Côte d'azur. Depuis la fin de 2015, des dispensaires sont envisagés à Metz et à Rennes.

La Fondation projette également de poursuivre la création de fermes pédagogiques de façon à développer des « actions éducatives du respect du vivant ».

2 - Une diversification annoncée en faveur d'autres acteurs privés et associatifs

En complément de l'activité de soins des dispensaires, la Fondation prévoit le financement d'un équipement IRM (imagerie par résonance magnétique) dans un centre hospitalier animalier du sud de la France (pour un montant de l'ordre de 2 M€) sur la base d'un montage proche de celui qui a permis la mise à disposition d'un équipement de cette nature au centre vétérinaire cancérologique de Créteil⁷.

⁴ Une réflexion devrait être menée par la Fondation pour permettre, par exemple, la fixation d'un objectif de connaissance en temps réel du taux d'occupation des établissements, de façon à faciliter le placement des animaux concernés.

⁵ Réponse du 18 mars 2015 au préfet de Paris.

⁶ Achat d'une maison située au Perray-en-Yvelines approuvé par le conseil d'administration du 11 décembre 2014.

⁷ Cf. chapitre IV, § III –B.

La Fondation a signalé réfléchir au développement d'une activité de « Fondation abritante »⁸ au profit d'œuvres plus petites recherchant des centres de soins et des maisons de retraite. Elle souhaite également soutenir des associations reconnues d'utilité publique gérant des maisons de retraite.

3 - Une intention de mobilisation accrue en faveur de la cause animale

La Fondation indique vouloir s'impliquer davantage dans le processus législatif et réglementaire relatif à la cause animale. Elle fait valoir ses participations aux instances ministérielles, principalement le comité « bien-être animal » piloté par le ministère de l'agriculture. Elle indique se mobiliser sur des sujets en prise avec la souffrance animale, par exemple lors de manifestations contre les corridas ou pour faire évoluer la réglementation relative à l'abattage rituel qui s'opère sans étourdissement des animaux⁹. La réalisation d'un documentaire sur l'abattage rituel est également lancée.

La Fondation mentionne par ailleurs, dans plusieurs de ses supports, son engagement dans les campagnes internationales en faveur des animaux et sa collaboration avec une équipe de chercheurs qui travaillent sur la fabrication de viande de substitution – « seule solution opposable à l'horreur des abattoirs », selon les termes de la Fondation.

Pour rendre ses actions plus visibles, la Fondation envisage de moderniser sa communication, notamment en refondant son site internet. Elle souhaite aussi mensualiser sa revue « la Voix des bêtes » (actuellement bimestrielle, « par souci d'économie », précise-t-elle).

4 - La recherche d'une autonomie financière totale

Lors du vote du budget 2012, le conseil d'administration¹⁰ a décidé de conserver sous forme de valeurs mobilières l'équivalent de deux années de frais de fonctionnement (environ 20 M€) et de transformer l'excédent en biens immobiliers de rapport.

La Fondation a par ailleurs indiqué au préfet de Paris que, « par décision du bureau (...), une fraction de l'excédent de ressources sans affectation spéciale [serait] obligatoirement comptabilisée dans une dotation de réserves, permettant ainsi d'envisager dans un avenir prochain de faire de la Fondation une structure pouvant uniquement vivre du revenu de son patrimoine, ce qui est malheureusement loin d'être encore le cas, et assurer ainsi à la Fondation une réelle pérennité¹¹».

⁸ En application du 3^{ème} alinéa de l'article 1^{er} de ses statuts.

⁹ À ce sujet, des textes émanant de la Commission européenne et une proposition de loi sénatoriale ont été adressés aux membres du conseil d'administration pour la séance du 6 juin 2013.

¹⁰ Conseil d'administration du 8 décembre 2011.

¹¹ Réponse du 18 mars 2015 au préfet de Paris.

II - L'organisation

A - Les faiblesses de la gouvernance

1 - Un conseil d'administration marqué par un très faible renouvellement

Le conseil d'administration est composé de quatorze membres :

- quatre membres de droit représentant les ministres de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'agriculture et de l'écologie ;
- dix personnalités qualifiées choisies par cooptation « en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de la Fondation », pour six ans renouvelables.

Les attributions et le rythme de réunion du conseil d'administration, et du bureau qui en émane, sont classiques¹².

Les actuelles personnalités qualifiées siègent pour la plupart depuis de nombreuses années au conseil d'administration (certains sont issus de l'association préexistante « Assistance aux Animaux »). Entre 2011 et 2014, tous les renouvellements ont été adoptés à l'unanimité. Deux candidatures externes n'ont pas été retenues¹³ et une cooptation a eu lieu¹⁴.

La présidence a été successivement exercée par Mme A., de l'origine jusqu'à 2005, puis par son fils M. A., de 2005 à 2014. Elle a été à nouveau exercée par Mme A. à partir de décembre 2014, M. A. étant alors nommé directeur adjoint, avant de devenir, en juin 2015, directeur de la Fondation, au départ en retraite de la précédente directrice.

La Fondation s'est engagée à limiter les renouvellements des administrateurs du collège des personnalités qualifiées à deux renouvellements successifs, soit une durée maximale de 18 ans. Le ministère de l'intérieur propose des changements plus radicaux aux termes desquels, lors de l'adoption de nouveaux statuts types, seraient prévues une augmentation du nombre de collègues (trois ou quatre contre deux actuellement), la réduction à quatre ans de la durée du mandat et une limitation du renouvellement, enfin l'introduction d'une limite d'âge.

¹² Aux termes des statuts, le conseil d'administration élit en son sein, pour six ans, un bureau comprenant le président, le vice-président, le trésorier et le secrétaire général. Le conseil se réunit au moins une fois tous les six mois, arrête le programme d'action de la Fondation, adopte le rapport moral et financier, vote le budget et ses modifications, ainsi que les prévisions en matière de personnel. Il reçoit, discute et approuve les comptes de l'exercice présentés par le trésorier. Il adopte le règlement intérieur, accepte les dons et legs, autorise les acquisitions et cessions de biens mobiliers et immobiliers, les marchés, les baux et les contrats de location, la constitution d'hypothèques et les emprunts ainsi que les cautions et garanties accordées au nom de la Fondation. Il désigne un ou plusieurs commissaires aux comptes. Il fixe les conditions de recrutement et de rémunération du personnel. Il est tenu informé de tout projet de convention engageant la Fondation.

Le bureau est chargé de préparer les décisions du conseil d'administration, notamment le rapport moral et financier, le budget et les prévisions de personnel, le règlement intérieur. Le conseil peut par ailleurs accorder au bureau une délégation permanente pour les cessions et acquisitions de biens mobiliers et immobiliers, ainsi que pour l'acceptation des donations et legs. Il est tenu de se réunir quatre fois par an.

Le bureau du conseil d'administration n'a pas connu de changement de titulaires entre 2011 et 2014. Seule nouveauté sur la période, un ancien ministre et ancien président de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles est devenu, en 2012, conseiller spécial du président, à titre bénévole.

¹³ Conseil d'administration du 5 juin 2014.

¹⁴ En remplacement du président démissionnaire (PV du conseil d'administration du 11 décembre 2014).

2 - Un conseil d'administration insuffisamment informé

Le contrôle a mis en évidence une connaissance très imparfaite par plusieurs administrateurs de la stratégie immobilière de la Fondation, aucun plan stratégique n'ayant été soumis au conseil.

Ainsi les membres du conseil d'administration rencontrés n'ont pas été en mesure d'expliquer les raisons de l'achat de la maison au Parray-en-Yvelines pour y implanter une maison de retraite, évoquée *supra* : l'achat du bien a été proposé sans lien avec les projets portant sur les autres établissements de la Fondation.

De même, l'achat puis la mise à disposition en 2013 d'un équipement IRM d'une valeur d'1 M€¹⁵ au profit d'un centre de cancérologie vétérinaire privé était inconnu des représentants de l'État ; pourtant, cette mise à disposition s'est accompagnée de la signature d'une convention dont le conseil d'administration aurait dû être informé en application de l'article 7 des statuts.

Le fonctionnement du conseil fait écho à celui du bureau, qui se réunit cinq fois par an et dont les comptes rendus succincts mentionnent simplement l'approbation du budget et du rapport moral et attestent d'une prise en charge des questions immobilières. Sur ce dernier sujet, le contrôle a mis en évidence la faible implication du trésorier et du secrétaire général, exclusivement mobilisés sur leurs champs de compétences respectifs (la question financière pour le premier et les aspects de santé animale pour le second).

3 - L'influence limitée des représentants des ministères

Les procès-verbaux du conseil d'administration mettent en évidence une rotation importante des représentants des ministères. Sur quatre ans, aucun ministère n'a mobilisé le même représentant. Les représentants des ministères de l'agriculture et de l'intérieur participent quasi systématiquement aux réunions du conseil. Le représentant du ministère des finances, par ailleurs le seul à s'être rendu dans un établissement, a siégé à cinq séances. Le ministère de l'écologie, représenté par la division de la faune captive, est peu présent car peu concerné par les activités de la Fondation, largement orientées vers les animaux relevant du champ d'action du ministère de l'agriculture¹⁶.

Le représentant du ministère de l'agriculture intervient ponctuellement, de même que son collègue de l'intérieur : celui-ci a ainsi soulevé la question de l'importance des réserves¹⁷ et s'est manifesté récemment pour demander que les procès-verbaux retracent intégralement les débats en séance¹⁸. Lorsqu'il est présent, le représentant du ministère des finances prend la parole plus fréquemment, notamment sur les aspects financiers (analyse du poids des charges et évolution des ressources, suggestion de recours à un conseil extérieur pour opter pour des produits financiers sécuritaires, rappel de l'exigence de l'appel à la concurrence lors du renouvellement du commissaire aux comptes...).

¹⁵ Cf. chapitre IV- § III-B.

¹⁶ Animaux élevés ou détenus pour la production d'aliments, de laine, de peau ou de fourrure ou à d'autres fins agricoles ainsi que les équidés domestiques et les animaux de compagnie.

¹⁷ Conseil d'administration du 6 juin 2013.

¹⁸ Courrier daté du 22 septembre 2015.

Aucun de ces représentants ne semble avoir remis en cause la trajectoire de la Fondation. L'examen des procès-verbaux ne fait pas apparaître qu'ils aient fait état de désaccords sur les dossiers qui leur étaient soumis. Entre 2011 et 2014, les délibérations ont été systématiquement adoptées à l'unanimité. À ce jour, les ministères de l'agriculture et de l'écologie (devenu ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer) s'interrogent sur leur rôle et leur présence au sein du conseil d'administration.

4 - Des membres du conseil d'administration en situation ou en risque de conflit d'intérêts

Selon le Centre français des fonds et fondations, « un administrateur est en situation de conflit d'intérêts ou de risque de conflit d'intérêts quand il détient ou semble détenir des intérêts personnels, financiers ou commerciaux qui ont ou peuvent avoir une influence sur l'objectivité des décisions qu'il prend ou recommande à l'occasion de l'exercice de ses fonctions dans la Fondation ». À cet égard, plusieurs administrateurs se sont trouvés ou se trouvent en situation de conflit d'intérêts, ou en risque de conflit d'intérêts :

- Un administrateur, notaire de profession, a été sollicité par la Fondation pour prendre en charge les dossiers de deux successions et de sept acquisitions de biens de rapport, l'achat d'un refuge et la vente de dix biens issus de legs. La Fondation a précisé ne pas avoir subi de préjudice, en raison des tarifs réglementant la profession de notaire. Elle s'est engagée pourtant à mettre fin à cette situation, en excluant dorénavant tout recours à cet administrateur pour les opérations notariales.
- Plusieurs administrateurs de la Fondation ont logé - ou ont logé des proches - dans le patrimoine immobilier de la Fondation :
 - le président de la Fondation a loué successivement sur l'ensemble de la période 2011-2014, en tant que résidence principale, deux biens de la Fondation ;
 - trois enfants de membres du conseil d'administration ont loué ou louent actuellement des appartements de la Fondation, acquis depuis 2011.
- La maison du Perray-en-Yvelines, évoquée ci-dessus, a été acquise auprès d'un membre par alliance de la famille d'un administrateur de la Fondation¹⁹. Or, ce bien a été acheté à un prix supérieur de 15 % à la valeur estimée par France-Domains (450 000 € contre une évaluation à 390 000 €), en raison selon la Fondation, « de la difficulté à trouver un bien correspondant aux critères d'une maison de retraite ».

La situation des administrateurs concernés nécessite des mesures adaptées. Dans les cas de conflits d'intérêts avérés, la fin du mandat doit être envisagée. À titre préventif, la Fondation doit élaborer un document décrivant les risques de conflits d'intérêts et demander à chaque administrateur de déposer une déclaration d'intérêts, actualisée annuellement et connue des autres administrateurs. Le ministère de l'intérieur le préconise et recommande également la mise en place d'une commission d'éthique et de déontologie pour statuer sur les cas litigieux.

¹⁹ Conseil d'administration du 11 décembre 2014.

B - Les faiblesses de la gestion

1 - Une direction remodelée tout récemment

La gestion opérationnelle de la Fondation a été assurée pendant plus de trente ans par la même directrice, jusqu'à son départ à la retraite en juin 2015.

L'intéressée a progressivement joué le rôle de directrice technique polyvalente, au contact quotidien des établissements. Sur la période contrôlée, dans l'organigramme très ramassé de la Fondation, il n'existait ni direction financière, ni direction des ressources humaines, ni pôle juridique, ni fonction de supervision des établissements. Les bureaux administratifs rattachés au siège sont constitués d'une dizaine d'agents : une personne chargée de l'accueil, une secrétaire générale assumant les tâches administratives courantes, un secrétaire, deux comptables²⁰, un enquêteur, une chargée de communication, une journaliste, une personne traitant les dons et deux personnes dédiées aux legs.

Lors du départ de la directrice, la Fondation n'a pas fait appel à un cabinet de recrutement, invoquant les raisons suivantes : « La première est financière, une telle prestation est très onéreuse ; en second lieu, le monde associatif et plus encore le monde de la protection animale ne permet pas d'envisager une réelle évolution de carrière ce qui limite très singulièrement le nombre de candidats potentiels ; en troisième lieu, la rémunération proposée se situe dans la fourchette basse du marché pour de telles responsabilités ; enfin, il n'est pas envisageable de confier ces responsabilités à une personne qui n'ait pas une expérience confirmée et un vrai lien fort avec la cause animale ». Compte tenu de ces spécificités, la Fondation a proposé, à la rentrée 2014, les fonctions de directeur à l'un de ses administrateurs, qui, après un temps de réflexion, a décliné l'offre. « Au final, pour préserver la continuité du fonctionnement », a indiqué la Fondation, elle a décidé de recruter le fils de la présidente, à l'époque lui-même président de la Fondation.

M. A. a d'abord été nommé directeur-adjoint, de décembre 2014 à juin 2015, puis directeur de la Fondation. L'organigramme a alors été révisé pour répartir entre plusieurs collaborateurs des fonctions assumées par la précédente directrice. Deux postes ont notamment été créés pour renforcer la supervision au niveau national : une responsable administrative intervient dorénavant pour suivre la mise en œuvre des procédures par les établissements (fonctionnement général, remontée des dons...) et une responsable de la protection animale est chargée de s'assurer du respect des consignes afférentes au bien-être des animaux.

Une réorganisation plus importante est annoncée avec la mise en place de cinq pôles de compétences : un pôle « protection animale », un pôle « gestion des legs » (supervisé par un contrôle externe exercé par un cabinet spécialisé), un pôle « gestion immobilière », un pôle « gestion du personnel », ainsi qu'un pôle « gestion comptable et financière ». La Fondation s'est également engagée lors du contrôle à mener une réflexion relative à d'éventuels recrutements pour renforcer l'équipe du siège.

²⁰ La Fondation ne compte plus à ce jour qu'une comptable chargée d'enregistrer les factures et de suivre les notes de frais.

2 - Des moyens humains dont la gestion est perfectible

a) Un effectif en diminution

L'effectif salarié en contrat à durée indéterminée est en diminution continue entre 2011 et 2014, alors que le nombre de contrats à durée déterminée reste stable. Dans le dernier organigramme diffusé, en dehors de la dizaine d'agents des bureaux administratifs du siège (situés dans le domaine du château de Versailles), 91 salariés sont en fonction dans les divers établissements (refuges, etc.).

Tableau n° 1 : effectifs moyens salariés – équivalent temps plein de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	2014
CDI	83	79	73	64
CDD	5	7	7	6
Total CDD+CDI	88	86	80	70
Contrats aidés	NC	NC	25	27
Total	NC	NC	105	97

Sources : comptes 2011 à 2014.

21 % des salariés ont entre 10 et 25 ans d'ancienneté ; 12 % entre 5 et 10 ans d'ancienneté. La moitié des salariés a plus de cinq d'ancienneté.

La Fondation bénéficie également du concours de bénévoles : l'effectif, de 350 en 2014, a connu une progression en 2012 et 2013, puis un reflux en 2014, conduisant à revenir à l'étiage de 2011. Les bénévoles interviennent dans deux types d'activité :

- en renfort des équipes dans les établissements, notamment dans les dispensaires, pour apporter une aide à l'accueil, ainsi que dans les refuges, pour sociabiliser les animaux en vue de leur adoption (jeux, promenades, participation à la toilette, etc.) ;
- en tant qu'enquêteurs, pour déclencher des opérations de sauvetage et coopérer avec les services déconcentrés de l'État s'ils constatent des maltraitances envers les animaux, soit de leur propre initiative, soit sur mandat de la Fondation, ces enquêtes débouchant sur des retraits d'animaux, qui sont soignés puis placés à l'adoption dans les refuges ; les enquêtes ont également pour but de vérifier que les animaux adoptés sont bien traités.

b) Le constat d'une porosité entre activités salariées et bénévolat

Certains déplacements de salariés ont été pris en charge par la Fondation, alors qu'ils étaient effectués en fin de semaine, pendant les jours fériés et même pendant les congés des salariés concernés.

Si la défense de la cause animale est susceptible d'expliquer le déclenchement inopiné de certains déplacements, les situations des intéressés, qui ne sont pas bénévoles, auraient dû être régularisées par l'annulation de leurs congés. En tout état de cause, les pratiques tendant à mélanger voyages personnels au titre des congés et activités professionnelles au bénéfice de la Fondation sont à proscrire.

c) Des avantages en nature contestables

Deux salariés de la Fondation logent gratuitement, contre déclaration d'un avantage en nature, dans des appartements ou établissements de la Fondation qui ne sont pas leurs lieux de travail et dans lesquels il a été constaté une activité très faible ou inexistante :

- la responsable du dispensaire de Nice a habité dans l'établissement de Cannes-Magnoux, avec son époux qui en assure la surveillance, en contrepartie de la déclaration d'un avantage en nature de 2 900 € annuel en 2014 ;
- le responsable de la « ferme pédagogique » habite dans l'établissement pour l'heure désaffecté de Louveciennes. Cette maison est mise gracieusement à sa disposition en contrepartie de la déclaration d'un avantage en nature de 2 443,2 € annuel en 2014.

d) La récurrence de conflits avec des salariés

Sur la période 2011-2014, deux ruptures conventionnelles sont intervenues et douze litiges ont opposé – ou opposent encore – la Fondation à des salariés, une majorité de ces litiges ayant débouché sur des procédures devant le conseil des prud'hommes. Les motifs sont variés : refus de mutation, refus de changement d'horaires, mésentente grave, dénonciation calomnieuse, refus d'exécution des consignes, faute grave, insuffisance professionnelle, refus de communiquer avec la direction, harcèlement du responsable ou du personnel, atteinte au fonctionnement de l'établissement. La Fondation a été condamnée dans quatre affaires, a eu gain de cause dans quatre autres, et a eu recours à des accords transactionnels dans deux affaires. Quatre affaires sont pendantes.

3 - Un fonctionnement principalement fondé sur des transmissions orales

Le principal document en vigueur portant sur les procédures est un « manuel d'organisation générale » élaboré en collaboration avec le commissaire aux comptes, dont la dernière mise à jour date de septembre 2002. Ce manuel compte une douzaine de pages, auxquelles sont annexés les différents formulaires des informations destinées au siège. La Fondation a reconnu que le manuel devait de toute évidence être actualisé ; le ministère de l'intérieur a suggéré à cet égard qu'il soit soumis pour approbation au conseil d'administration.

En dehors du manuel, la Fondation a eu des difficultés à produire les consignes adressées aux établissements sur la période 2011-2014. Ont été fournies une mise à jour relative à l'enregistrement des dons, une mise à jour du manuel portant sur la traçabilité des sommes reçues dans les dispensaires et les permanences, la procédure de traitement des courriers et six notes de service.

L'ancienne directrice et l'actuel directeur ont précisé que l'essentiel des consignes étaient diffusées par oral et que la supervision du fonctionnement des établissements s'opérait principalement lors de visites sur place. Les responsables des établissements visités lors du contrôle ont confirmé ce mode de fonctionnement. Les relations avec les responsables d'établissement sont donc essentiellement fondées sur des contacts bilatéraux. La Fondation explique que la diffusion des bonnes pratiques se fait à l'occasion des visites des dirigeants dans les établissements. Il est toutefois regrettable que les responsables d'établissements ne soient jamais réunis.

4 - Un pilotage peu performant des établissements, faute d'outils adéquats

Le recours à des procédures anciennes et rarement amendées illustre les lacunes du pilotage actuel.

a) Dans les dispensaires

La Fondation annonce un principe de gratuité, mais accepte les dons. Des affichettes indiquent le montant des frais engagés par la Fondation (hors salaire des vétérinaires) pour les différents types de prestations et d'actes, afin de fournir des repères aux propriétaires d'animaux soucieux d'offrir une contribution. Ainsi, certains actes sont délivrés gracieusement, tandis que d'autres font l'objet d'un encaissement.

Le compte-rendu quotidien mis en place prend appui sur une fiche recensant les actes pratiqués par le vétérinaire et sur un journal de caisse retraçant les montants perçus sur la journée. Le recoupement de la fiche d'actes et du journal de caisse ne permet pas de savoir précisément à quel acte se rattache chaque montant reçu, ce qui constitue une lacune manifeste en matière de traçabilité et de sécurisation des fonds. La Fondation refuse d'opérer un lien entre actes et encaissements au motif qu'elle applique le principe de la gratuité des actes. Le contrôle a pourtant mis en évidence la proportion minoritaire des soins dispensés gratuitement (au dispensaire de Nice : trois actes gratuits pour 37 actes ; au dispensaire de Toulon : cinq actes gratuits sur 34 actes²¹).

b) Dans les refuges et maisons de retraite

La difficulté de la Fondation à transmettre des données précises sur le taux d'occupation des refuges et des maisons de retraite met également en évidence un suivi limité de l'activité. Les registres des entrées et des sorties sont tenus sur papier, ce qui est autorisé par les dispositions du code rural et de la pêche maritime²² mais ne devrait pas empêcher d'envisager une informatisation de ces données, nécessaires au pilotage du taux d'occupation des établissements.

Plus généralement, la prédominance des circuits papier ne favorise pas une démarche de pilotage qui nécessiterait, pour un réseau de cette taille, des croisements et des consolidations de données. Lors des visites sur place effectuées lors du contrôle, seul un dispensaire a produit un état informatisé : la responsable a précisé avoir fait appel à un don pour s'équiper d'un ordinateur. Compte tenu des ressources dont dispose la Fondation, il est anormal que celle-ci n'ait pas mis en œuvre un plan d'équipement informatique et de formation à son usage. La Fondation s'est engagée, sur ce point, à mettre en place un système d'information pour assurer une meilleure gestion en temps réel des refuges et une remontée des informations au siège. Elle a par ailleurs précisé qu'elle comptait poursuivre sa politique en matière de formation informatique : trois salariés seulement ayant bénéficié d'une formation informatique de 70 heures en 2014, l'effort devra être amplifié.

²¹ Contrôles opérés sur la journée du 14 septembre 2015 dans les deux dispensaires.

²² Article R 214-30-3 1°.

c) Le rapport moral

Le rapport moral de la Fondation illustre également les limites du pilotage mis en place : il ne contient pas de représentation cartographique du réseau de la Fondation et les données chiffrées sont peu fiables et difficilement comparables d'une année sur l'autre. L'activité des dispensaires est, par exemple, selon les années, présentée alternativement sur la base du nombre tantôt des animaux pris en charge, tantôt des actes délivrés.

5 - Les défaillances constatées dans l'engagement des dépenses

Lors du contrôle, plusieurs dysfonctionnements ont été constatés dans l'engagement des dépenses.

a) L'hétérogénéité du fonctionnement des régies d'avance

Une avance est accordée aux établissements sur le compte personnel du responsable. Le manuel d'organisation en fixe le montant à 800 € pour les refuges et 350 € pour les autres établissements et précise que ce montant peut être ajusté aux besoins de l'activité. Seuls les achats nécessitant un règlement immédiat doivent mobiliser cette avance, reconstituée sur la base des dépenses justifiées à l'aide d'un formulaire (utilisé également pour les notes de frais).

Le contrôle a toutefois mis en évidence, selon les déclarations des responsables d'établissement, des montants de régies d'avance différents (250 €, 300 €, 500 €, 1 000 € ou 2 000 € ; un établissement dispose même de deux régies d'avance, une première de 1 500 € et une deuxième pour les travaux menés dans les autres refuges).

Par ailleurs, deux responsables de refuge ont précisé avoir opté pour des comptes séparés de leurs comptes personnels, préférant prendre en charge personnellement le coût d'une carte de paiement pour la régie.

Si le fonctionnement des établissements peut justifier des pratiques différenciées (nombre d'animaux accueillis, régimes alimentaires des animaux accueillis, nombre de salariés au sein de l'établissement, caractéristiques des locaux, travaux à engager), les constats ci-dessus montrent l'inapplication du manuel d'organisation.

Une refonte du manuel permettrait de mieux calibrer les besoins des établissements, ce que la Fondation s'est engagée à faire en réévaluant notamment le montant moyen de la régie d'avance. Le guide pourrait également utilement dresser la liste des types de dépenses concernés par la régie. Une gestion de ces avances sur des comptes séparés, avec prise en charge par la Fondation de la carte bancaire associée, permettrait davantage de clarté.

L'examen des formulaires et des demandes de remboursement a par ailleurs révélé un dépassement fréquent du montant affecté, des confusions entre note de frais et régie d'avance, au siège comme dans les établissements, et une double signature de la directrice pour ses propres dépenses, ce qui atteste d'une absence de supervision.

La Fondation s'est engagée à mener une réflexion sur la chaîne des délégations de pouvoirs afin de mieux sécuriser le fonctionnement des dépenses (mise en place de plafonds, séparation des fonctions d'ordonnancement et de paiement, double signature, etc.).

b) Des procédures relatives aux notes de frais contournées et des remboursements injustifiés

Les notes de frais doivent être récapitulées sur un formulaire signé et transmises au siège, accompagnées des pièces justificatives. Le responsable de l'établissement doit contresigner la note de frais qui est ensuite visée par la direction. En dessous de 30 euros, un ticket de caisse suffit à justifier la dépense. Au-delà de cette somme, une facture est exigée.

Cette procédure a fait l'objet de contournements.

Les frais du secrétaire général

L'examen des notes de frais du secrétaire général met en évidence une absence de cohérence et de rigueur dans la chaîne de dépenses. Il révèle la nécessité de réviser le contenu de la convention de rémunération qui lie l'intéressé à la Fondation depuis 2006 et qui prévoit, en contrepartie de sa rémunération et d'un remboursement de ses frais, les missions suivantes : surveillance sanitaire des animaux dans les établissements, expertise dans les dossiers judiciaires pour maltraitance, encadrement des vétérinaires et assistants vétérinaires salariés, relations avec les directions départementales des services vétérinaires et le ministère de l'agriculture.

En effet, les notes de frais du secrétaire général (parking, essence, repas, dépenses diverses) montrent que les établissements ne sont pas tous visités. De même, l'encadrement des vétérinaires salariés est en réalité une activité de conseil, du fait de l'indépendance des intéressés. Enfin, aucune trace d'activité n'a été constatée s'agissant de l'expertise dans les dossiers judiciaires pour maltraitance et les relations avec les directions départementales. Aucune supervision des activités du secrétaire général (suivi des déplacements, transmission des procès-verbaux des réunions auxquelles il participe, compte-rendu des échanges avec les vétérinaires de la Fondation...) n'a été mise en place.

Les frais des responsables d'établissement

Des écarts importants dans les montants pris en charge ont été relevés entre responsables d'établissement. Alors que la moyenne des notes de frais par salarié est de 4 013 € sur la période, deux responsables d'établissements ont présenté des notes de frais dépassant 20 000 €. La Fondation précise que ces écarts sont majoritairement dus à l'exigence d'un suivi de travaux.

Des frais injustifiés ou disproportionnés

Des frais ont été remboursés alors qu'aucun justificatif n'était associé ou qu'ils apparaissent sans lien avec l'activité de la Fondation :

- des débits de carte bancaire avec un libellé « Air France » sans justificatif ont été constatés pour un montant total, sur huit relevés mensuels, de l'ordre de 3 000 €, sans que la Fondation en fournisse l'explication ; elle s'est toutefois engagée à améliorer ses procédures internes ;
- les remboursements effectués au titre du contrôle de la maison de retraite située en Corse apparaissent en décalage par rapport à l'activité de supervision portant sur les autres établissements. En quatre ans, 43 remboursements effectués par la Fondation sont liés à cet établissement soit, en moyenne, plus de dix déplacements par an. 37 de ces remboursements défraient l'ancienne présidente ;

- pour un enquêteur de la Fondation, les frais de déplacement se sont avérés particulièrement élevés. Par ailleurs, plusieurs déplacements de ce salarié ont été pris en charge, ainsi que ceux d'une autre personne non salariée de la Fondation, pendant des fins de semaine, y compris à l'étranger. Ainsi, ont été pris en charge par la Fondation :

- un déplacement en train-voiture-avion (Paris-Bordeaux-Nice-Marseille-Paris) du jeudi 6 au dimanche 9 septembre 2012 pour un montant de 1 145,58 € ;
- un déplacement en avion (Paris-Toulon / Marseille-Paris) du mercredi 26 septembre au dimanche 30 septembre 2012 avec prise en charge de l'hôtel et des frais d'essence pour un montant de 987,07 € ;
- un voyage d'une semaine pour deux personnes à New-York du 21 au 27 mai 2015 (incluant les vols Paris-New-York et New-York-Boston, l'hôtel et les frais de taxi) pour un montant de 3 026 € alors que le salarié concerné était en congés annuels. Ces dépenses ont été affectées en frais d'enquêtes dans le compte d'emploi des ressources. La Fondation, interrogée sur la justification de ce voyage, a indiqué : « pour renouer avec la WSPA²³, il a été demandé à M. (...), qui s'occupait plus particulièrement des relations extérieures notamment avec les médias et à M. (...), de reprendre contact avec les représentants de la WSPA à Boston ».

Le principal bénéficiaire du voyage, qui a depuis lors été licencié, a toutefois affirmé lors du contrôle qu'il était effectivement en congés et que ce voyage lui avait été présenté par la Fondation comme étant une prime déguisée.

La Fondation a reconnu qu'elle avait commis plusieurs erreurs : le remboursement de frais pour la personne qui accompagnait le salarié de la Fondation et la durée de ce voyage d'une semaine à New-York pour deux personnes. Elle s'est engagée à améliorer le processus lié aux notes de frais.

c) Des dépenses mal justifiées

Plusieurs factures correspondent à des dépenses peu en rapport avec l'activité de la Fondation ou n'ayant pas donné lieu à la production de justificatifs satisfaisants :

- le paiement du remplacement d'une porte d'entrée pour un montant de 4 900 € en 2013 : la Fondation a précisé que cette porte avait été installée au dispensaire de Paris en fournissant des attestations de salariés ; l'ancien salarié précité affirme de son côté qu'elle a été en réalité installée chez lui, à nouveau à titre de prime déguisée ;
- une facture « AP Services » d'un montant de 1 429,66 € dont le justificatif n'a pas été retrouvé : la Fondation a expliqué que cette facture avait été émise par l'alliance pastorale pour les besoins de la ferme pédagogique, sans autre précision ;
- l'achat d'une caméra pour un montant de 13 318,66 €, pris en charge intégralement par la Fondation le 15 mars 2012 : la Fondation a précisé que cet équipement avait été acheté pour réaliser des films en caméra cachée dans le cadre de sauvetages d'animaux. L'ancien salarié précité a pour sa part précisé que la caméra visait à filmer à leur insu des vétérinaires (considérés comme hostiles aux pratiques des dispensaires de la Fondation) incités à procéder à la distribution irrégulière de médicaments pour animaux.

²³ WSPA : *World Society for the Protection of Animals*.

d) Des procédures de gestion des travaux inégalement appliquées

L'engagement de travaux doit faire l'objet d'une demande d'autorisation au siège qui se prononce sur la base de devis. Une fois validés, et afin de maîtriser les coûts occasionnés, les travaux sont autant que possible confiés à des personnels ayant des aptitudes au bricolage (exemples de deux chatteries en cours de construction dans les refuges de Morainvilliers et de Villevaudé, de travaux intérieurs au dispensaire de Nice, et de nombreux travaux menés sur le site de Pont-Saint-Esprit).

Pour certains travaux, les engagements sont réalisés directement par les responsables d'établissement et pris en charge sur leurs notes de frais, ce qui n'est pas conforme au manuel de procédures²⁴. La Fondation précise qu'il peut s'agir de mesures prises exceptionnellement dans l'urgence. Dans le cadre de la refonte du manuel d'organisation générale, la Fondation s'est engagée à prévoir une procédure relative à ces cas (type dégât des eaux), afin de faciliter le fonctionnement des établissements répartis sur le territoire.

En matière d'achats et de travaux, le ministère de l'intérieur s'est montré favorable à la mise en place d'une commission d'appel d'offres permettant une mise en concurrence des prestataires. Une telle initiative contribuerait en effet au nécessaire assainissement de la gestion.

III - Les contrôles

A - Un contrôle interne minimal, une absence de maîtrise des risques

1 - Un contrôle interne quasi inexistant

Le contrôle interne de la Fondation s'appuie sur le manuel d'organisation générale. Le commissaire aux comptes précise que « sont notamment inclus et mis en œuvre au sein de la Fondation les contrôles clés que sont : séparation des tâches entre la comptabilité et les opérationnels, séparation des tâches entre le suivi de la trésorerie et la comptabilité, contrôles inopinés de M. et Mme A. dans les établissements, contrôles mensuels des comptes rendus d'activité [par la directrice]. Par ailleurs la Fondation fait appel à un expert-comptable chargé d'une mission de présentation des comptes annuels. Toutefois, en l'absence de formalisation des contrôles clés, nous ne pouvons les tester et nous ne nous appuyons donc pas sur le contrôle interne existant. Nous développons donc une approche substantive. »

²⁴ Cf. régies d'avance du responsable de l'établissement d'Heugas prenant en charge des frais de plomberie pour 1 181,28 € et du responsable de l'établissement de Pont-Saint-Esprit prenant en charge la location d'un engin de chantier pour 1 190,94 €.

S'agissant des contrôles sur place, la Fondation affirme que tous les établissements sont visités régulièrement (Ouerre tous les trois mois, Villevaudé tous les mois, Morainvilliers tous les 15 jours). Pourtant, en quatre ans, le détail des notes de frais afférentes aux déplacements (voyages en avion ou en bateau pour la Corse, frais de repas et d'essence notamment) ne permet pas de confirmer ce rythme de visites²⁵. Ne sont par exemple jamais mentionnés dans les notes de frais : Ouerre, Cannes-Broussaille, Villevaudé, Versailles. Le refuge de Brignoles apparaît une fois et les établissements de Pont-Saint-Esprit, Bellegarde et Heugas sont cités deux fois. *A contrario*, la maison de retraite située en Corse a occasionné de très nombreux remboursements (cf. *supra* p. 25).

2 - Une démarche de maîtrise des risques méconnue

Questionnée sur la maîtrise des risques, la Fondation précise que le fonctionnement des établissements donne lieu à des contrôles par les administrateurs opérationnels²⁶ et le directeur, qui « se rendent sur place à intervalles périodiques ou chaque fois que cela est nécessaire ». Elle ajoute que les établissements sont contrôlés par les services spécialisés de l'administration et qu'il existe un document unique d'évaluation des risques dans l'entreprise, établi en février 2012²⁷. Il n'existe donc aucune démarche globale de maîtrise des risques, ni de cartographie interne recensant les risques liés au management, aux ressources humaines, au pilotage financier, aux enjeux opérationnels, au respect de la réglementation ou à l'image de la Fondation. Cette dernière s'est engagée à redresser cette situation.

B - Les limites des contrôles effectués par le commissaire aux comptes

Les comptes de la Fondation ont été certifiés sans réserve de 2011 à 2014 par le commissaire aux comptes.

La Cour a toutefois constaté que le commissaire aux comptes n'avait pas détecté les carences qu'elle a pour sa part relevées dans la tenue de la dotation²⁸ (cf. *infra*) et n'avait pas remis en cause l'inscription des legs en produits exceptionnels, conduisant à un résultat d'exploitation négatif, alors même que les legs constituent une ressource régulière de la Fondation.

²⁵ Sur la base des notes de frais, le nombre de déplacements se situe en moyenne entre zéro et un peu plus de deux visites par an et par établissement. On trouve trace ainsi de dix déplacements dans trois établissements franciliens (soit moins d'une visite par an par établissement), 81 déplacements dans les neuf établissements implantés dans le Sud-Est (soit une moyenne d'un peu plus de deux visites par an par établissement), huit déplacements dans les deux établissements du Sud-Ouest (soit une moyenne d'une visite par an par établissement ; l'établissement d'Heugas n'est mentionné explicitement que deux fois dans les notes de frais, en 2013).

²⁶ Expression visant, dans le langage de la Fondation, les membres du conseil d'administration effectuant des visites d'établissements (sur la période 2011-2014, essentiellement l'ancienne présidente et le secrétaire général).

²⁷ Ce document résulte de l'application du décret du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs.

²⁸ Cf. ci-dessous IV-§B-2.

En outre, le commissaire aux comptes n'a pas relevé les erreurs dans l'application de la réglementation pour l'élaboration du compte d'emploi des ressources, pas plus qu'il n'a recommandé au titre des bonnes pratiques, la mise en place d'un tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources.

C - Des contrôles administratifs de portée inégale

1 - Les contrôles opérés par la préfecture de Paris : une préoccupation tardive concernant le niveau des réserves

La préfecture de Paris opère un contrôle de proximité²⁹. Dans ce cadre, elle a adressé un courrier à la Fondation le 4 mars 2015 par lequel elle a constaté un retard dans le dépôt des comptes 2013. Dans sa réponse du 18 mars 2015 à la préfecture, la Fondation s'est justifiée par la mobilisation de personnel entraînée par un litige avec deux salariés au détriment d'activités administratives ; elle s'est toutefois engagée à respecter à l'avenir l'échéance de dépôt des comptes.

La préfecture de Paris avait également, par le même courrier, questionné la Fondation sur le montant élevé de ses réserves. La préfecture avait notamment souhaité disposer du « détail des actions menées par la Fondation dans le cadre de son objet statutaire, ainsi que les projets qu'elle envisage pour l'avenir pour la cause animale, compte tenu de sa très solide situation financière. » La Fondation a explicitement indiqué en réponse qu'elle avait l'objectif de vivre à terme du revenu de son patrimoine.

Elle a par ailleurs fait état du caractère systématiquement déficitaire de son résultat d'exploitation courant, alors même que sa situation se trouvait équilibrée du fait des legs, comptabilisés en résultat exceptionnel.

2 - Des contrôles incomplets par les services déconcentrés de l'État

Tous les types d'établissements ont été contrôlés par les services de l'État, mais certains d'entre eux n'ont fait l'objet d'aucune visite (dispensaire de Toulon, maisons de retraite de Cannes et de Pont-Saint-Esprit).

Les services qui contrôlent les refuges, dispensaires et maisons de retraite sont le plus souvent rattachés à une mission « santé, protection animale et environnement » au sein de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ou de la direction départementale de la protection des populations (DDPP)³⁰.

²⁹ Les donations et legs destinés à la Fondation doivent être déclarés en préfecture ; la Fondation doit solliciter une autorisation administrative préalable avant de procéder à une aliénation ou un emprunt ; le dépôt annuel des comptes de la Fondation doit être effectué dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice comptable (...); la publication desdits comptes au Journal officiel [est obligatoire] si la Fondation a perçu 153 000 € annuels de dons et de subventions publiques.

³⁰ Les contrôles d'établissements portent sur la protection animale et sur la vérification du respect des prescriptions générales applicables aux installations hébergeant des chiens, soumises à déclaration.

Les contrôles opérés par ces services³¹ sont les plus nombreux sur la période sous revue, sans pour autant embrasser la totalité des établissements de la Fondation.

Les résultats des contrôles effectués confirment la conformité dans la majorité des cas des établissements à la réglementation en vigueur³².

3 - Un contrôle unique par l'inspection du travail

Sur la période 2011-2014, un seul contrôle a été mené par l'inspection du travail, au dispensaire de Nice. À cette occasion, les observations ont porté sur l'activité des bénévoles présents et sur la perspective d'emploi d'un salarié étranger ; des demandes ont été formulées à propos de la tenue du registre unique du personnel, de l'affichage des coordonnées des services d'inspection du travail territorialement compétents et de l'appareil de radiologie.

Dans sa réponse, la Fondation a rappelé le champ d'intervention des bénévoles au sein des établissements et a adressé les éléments souhaités par l'inspection du travail.

4 - Un contrôle lancé récemment par l'administration fiscale

Pendant la période 2011-2014, aucun contrôle n'a été déclenché par les services fiscaux. En juin 2015, les cinq dispensaires de la Fondation ont fait l'objet d'un contrôle inopiné dans le cadre d'un contrôle toujours en cours lors de l'adoption du présent rapport. Du fait de ce contrôle, la Fondation a indiqué avoir modifié les documents utilisés pour le recueil des participations aux frais dans les dispensaires. Elle a remplacé les carnets à souche par un formulaire, pour éviter l'utilisation à titre de reçu fiscal des volets issus du carnet à souche remis aux personnes souhaitant contribuer aux soins.

³¹ Une grille standard libellée « inspection d'un atelier à activités liées aux animaux de compagnie » est utilisée par les équipes de contrôle. Elle est divisée en six champs de contrôle : logement et ambiance, matériels et équipements, personnel, animaux vivants, fonctionnement et présence d'un registre sanitaire complet. Ces six champs de contrôle regroupent chacun de 4 à 23 items (84 items visés au total), cotés selon les critères « conforme », « non conforme », « pas observé » et « sans objet ». Un pavé d'évaluation globale ainsi qu'un commentaire figurent en fin de grille.

³² Cf. chapitre IV-§I-A.

IV - Analyse financière

A - Le pilotage budgétaire et l'organisation comptable

1 - Un pilotage budgétaire peu transparent

Le budget annuel, adopté par le conseil d'administration, présente les principales dépenses et recettes attendues sur l'exercice suivant, sur la base d'une analyse des dépenses arrêtée au 30 septembre de l'année en cours.

Le projet de budget³³ présenté est sincère en dépenses, mais sous-évalué de 30 à 50 % sur les frais de pharmacie et de manifestations destinées à l'adoption des animaux. Par ailleurs, les charges prévisionnelles ne sont pas ajustées en fonction des charges constatées sur les exercices passés. Sur les postes concernés, la Fondation s'est engagée à tenir compte, dans ses projections budgétaires, de la moyenne des frais générés sur les exercices passés.

De même, les recettes prévisionnelles de la Fondation sont systématiquement sous-évaluées, ne permettant pas une décision éclairée du conseil d'administration. Ainsi, les produits sont sous-évalués de 25 à 50 %, notamment les dons (2,8 M€ prévisionnels contre 4 M€ réalisés en moyenne) et les legs (5,5 M€ prévisionnels contre 7 à 12 M€ réalisés). La Fondation évoque la forte fluctuation du montant des legs et confirme retenir ce qu'elle appelle « une approche prudente » et « une évaluation prévisionnelle précautionneuse ».

2 - Une fonction comptable en très grande partie externalisée

La Fondation, qui ne dispose en interne que d'une comptable chargée d'enregistrer les factures et de suivre les notes de frais, a fait le choix de recourir à un cabinet d'expertise comptable pour assurer le suivi de sa comptabilité.

L'expert-comptable enregistre en comptabilité le suivi des opérations liées à la gestion du portefeuille de valeurs mobilières et les opérations relatives aux legs à partir des états communiqués par le service legs ; il assure la tenue du fichier des immobilisations ; il établit une situation trimestrielle et présente les comptes annuels.

L'expert-comptable procède par ailleurs aux contrôles par sondages qu'il juge nécessaires pour s'assurer du correct suivi de la comptabilité. L'ensemble de ces contrôles sont matérialisés dans un dossier de travail mis à la disposition du commissaire aux comptes.

³³ Cf. Annexe n° 1 : Budgets 2011 à 2014 de la Fondation.

B - Une évolution du bilan caractérisée par un fort accroissement des fonds propres et réserves

Comme indiqué *infra* (chapitre IV), la stratégie de la Fondation sur la période a consisté dans le renforcement de ses ressources propres pour assurer la pérennité de la Fondation et la sécurisation de ses actifs. Cette stratégie a été précisée lors du conseil d'administration du 8 décembre 2011 : « En raison de la conjoncture économique actuelle, de la crise financière en cours et de l'aggravation annoncée, le conseil décide à l'unanimité de sécuriser (les) actifs : en conservant sous forme de valeurs mobilières l'équivalent des frais de fonctionnement des deux dernières années ; en transformant l'excédent en biens immobiliers de rapport ».

1 - Une trésorerie excédentaire, un patrimoine qui s'accroît

Au 31 décembre 2014, la trésorerie de la Fondation s'élève à 42 M€, soit l'équivalent de 4,2 années de charges d'exploitation. Sur l'ensemble de la période, la Fondation a enregistré un fonds de roulement (FDR) largement positif et un besoin en fonds de roulement (BFR) négatif. Le montant de la trésorerie s'est accru de 35 %.

Tableau n° 2 : évolution de la trésorerie (2010-2014)

En €	2011	2012	2013	2014	2011-2014
FDR	29 849 360	34 830 404	39 580 910	40 618 076	36 %
BFR	- 1 287 937	- 1 201 855	- 1 242 839	- 1 449 766	13 %
Trésorerie	31 137 297	36 032 259	40 823 749	42 067 842	35 %

Source : comptes annuels 2011 à 2014.

Conformément à sa stratégie, la Fondation a procédé depuis 2011 à l'acquisition ou à la conservation de nombreux immeubles de rapport³⁴. Les immobilisations ont ainsi augmenté de 6,2 M€ (+ 50 %) principalement en raison de l'accroissement de l'actif immobilier, qui s'élève à 18,5 M€ au 31 décembre 2014³⁵.

2 - Des fonds propres et des réserves en forte augmentation, un résultat sous-estimé

Les fonds propres et réserves de la Fondation s'élèvent à 52,7 M€ au 31 décembre 2014 : ils ont connu une croissance de 45 % sur la période³⁶. Au-delà des fonds propres, la Fondation bénéficie d'un montant significatif de legs en cours de réalisation lui permettant de bénéficier de ressources durables conséquentes, ainsi que de legs comptabilisés hors bilan pour un montant de 12 à 16 M€ selon les années. La situation financière de la Fondation est par conséquent très confortable.

³⁴ Au nombre de 18 sur les exercices 2011-2014. Cf. chapitre IV - § III-A.

³⁵ Cf. annexe n° 1 : détail de la composition de l'actif de la Fondation.

³⁶ Cf. annexe n° 1 : détail de la composition du passif de la Fondation.

L'examen de la composition des fonds propres de la Fondation a conduit à identifier des écarts entre les comptes du passif et de l'actif.

a) Une dotation statutaire dont l'évolution n'est pas maîtrisée comptablement

La dotation³⁷ initiale de la Fondation prévue par les statuts de 1989 s'élevait à 10 634 123 F (1 621 161,6 €). Les statuts de 1992 prévoient que « cette dotation est accrue du produit des libéralités autorisées sans affectation spéciale, ainsi que du dixième au moins de l'excédent des ressources annuelles » (article 12). Par ailleurs, ils précisent que « les délibérations relatives aux aliénations de biens mobiliers et immobiliers dépendants de la dotation (...) ne sont valables qu'après autorisation administrative ».

En juin 2000, le conseil d'administration de la Fondation a décidé de compléter la dotation initiale de la Fondation en transférant des biens immobiliers d'une valeur de 25,1 MF (3,83 M€) et des biens mobiliers d'une valeur de 15,5 MF (2,36 M€), et a proposé de modifier les statuts en ce sens.

En 2005, l'article 12 des statuts a été modifié comme suit : « La dotation comprend : des valeurs mobilières pour un montant de 2 286 735,25 €, des valeurs immobilières pour un montant de 3 546 675,50 € telles qu'elles résultent de l'annexe 1 des statuts. La dotation est accrue des libéralités autorisées sans affectation spéciale ainsi que d'une fraction de l'excédent des ressources annuelles nécessaire au maintien de sa valeur. Elle peut être accrue en valeur absolue par décision du conseil ».

Lors du contrôle, la Fondation n'a transmis aucune autre décision d'abondement de la dotation. Or, dans les comptes certifiés, est indiqué un montant de fonds statutaire de 9 039 135 €, composé des deux montants ci-dessus et d'un complément de dotation de 3 205 724 €, complément qui n'a jamais été juridiquement validé.

Par ailleurs, l'examen de la composition de la dotation a révélé que trois de ses biens constitutifs ne figuraient plus à l'actif du bilan, pour un montant s'élevant à 323 954,16 € : un appartement issu d'un legs, un local situé dans le 14^{ème} arrondissement de Paris et la maison de retraite de Bastellicaccia.

Enfin, la valeur d'entrée des biens à l'état de l'actif est différente de celle indiquée dans les statuts de 2005³⁸.

Il en résulte que le montant de la dotation inscrite au bilan à hauteur de 9 039 135 €, n'est pas justifié juridiquement, avec une contrepartie à l'actif non équivalente³⁹.

³⁷ La dotation initiale est centrale pour les fondations (Cf. article 18 de la loi 23 juillet 1987 : « *La Fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* »).

³⁸ Les valeurs immobilières constitutives de la dotation pérenne et ayant une contrepartie effective à l'actif immobilier s'élèvent ainsi à 3 182 170,01 €, et non à 3 546 675,61 € comme indiqué dans les statuts.

³⁹ Contrepartie à hauteur de 5 468 905,26 €.

La Fondation a apporté les indications suivantes :

- Elle a reconnu des erreurs comptables concernant la maison de retraite de Bastellicaccia (comptabilisée en charges alors qu'elle fait partie de la dotation depuis 2005) et le local d'une valeur de 25 916,33 € situé dans le 14^{ème} arrondissement de Paris, qui n'a pas été aliéné.
- Deux biens⁴⁰ ont été vendus, le premier après autorisation de la préfecture de Paris avec réaffectation du montant de la valeur du bien (194 372,49 €) à la dotation en numéraire ; le second relevait du patrimoine de la fondation, hors dotation.

La Fondation précise que des affectations complémentaires pour 2 088 406,54 € inscrites en dotation correspondent à l'affectation de 10 % des excédents sur la période 1990 à 2000. Elle ajoute que ces décisions découlent directement des termes de l'article 12 des statuts et de l'annexe des comptes annuels de la Fondation des exercices concernés, qui stipulent ces projets d'affectation de résultats. Elle en déduit que si ces décisions d'affectation ne sont pas formellement reportées dans les procès-verbaux des conseils d'administration, les sommes comptabilisées en dotation statutaire sont néanmoins justifiées dès lors que les comptes ont été approuvés par le conseil d'administration.

Les précisions apportées par la Fondation confirment le fait que la composition de sa dotation et de ses fonds propres n'est pas maîtrisée comptablement et qu'il n'est pas rendu compte au conseil d'administration de la valeur et de la constitution de la dotation. La Fondation a reconnu ses erreurs, comptables ou juridiques, et s'est engagée à régulariser la situation.

Enfin, les statuts de la Fondation ne précisent pas le caractère aliénable ou non des biens constitutifs de la dotation et l'éventuelle part consommable de la dotation, contrairement à ce que prévoit la loi du 1^{er} août 2003. Cette absence d'identification comptable n'est pas conforme aux dispositions de l'arrêté du 29 décembre 2009 portant approbation du règlement n° 2009-01 relatif aux règles comptables applicables aux fondations et fonds de dotation et modifiant le règlement n° 99-01 du comité de la réglementation comptable⁴¹.

b) Des discordances entre le compte 1025 « Legs et dons en contrepartie de l'actif immobilisé » et l'actif immobilisé

Les legs et donations destinés à mettre des biens à disposition de la Fondation de manière durable pour la réalisation de son objet social sont comptabilisés en « fonds propres sans droit de reprise » au compte 1025 « legs et dons en contrepartie de l'actif immobilisé »

L'analyse de la composition du compte 1025 à la date du 31 décembre 2014 conduit à constater une différence entre les biens inscrits à ce compte et l'état de l'actif immobilier à la même date. Plusieurs biens inscrits au compte 1025, représentant une valeur de plus de 3 M€, ont en réalité été vendus. La Fondation a reconnu la vente de ces biens, fournissant un état détaillé du compte 1025 et de sa contrepartie à l'actif.

⁴⁰ Immobilisation 751 et immobilisation 369.

⁴¹ Le règlement comptable prévoit la nécessité d'identifier les éléments d'actif comme suit :

- 1022.1 Dotations pérennes représentatives d'actifs inaliénables (biens immobiliers, biens mobiliers, actifs)
- 1022.2 Dotations pérennes représentatives d'actifs aliénables.

Dans ce deuxième cas (1022.2) les actifs peuvent être cédés « sous réserve de réemployer les fonds procurés par la vente pour acquérir d'autres actifs ».

Cette différence provient de l'absence d'écriture comptable pour solder le compte 1025 lors de la cession du bien. En effet, lors de l'entrée du bien dans le patrimoine de la Fondation, le bien est directement enregistré par un crédit du compte 1025 et un débit du compte d'immobilisation 2131. Lors de la cession du bien, la Fondation passe les écritures classiques de cession prévues au plan comptable général, dont la sortie du bien du compte 2131 par un mouvement créditeur, sans solder à aucun moment le compte 1025. La Fondation justifie son choix de traitement comptable en s'appuyant sur le silence des règlements comptables en la matière. Elle ne précise pas l'opération comptable par laquelle elle entend régulariser le solde du compte 1025.

Les écritures comptables⁴² effectuées par la Fondation conduisent à minorer les résultats de la Fondation de 1,2 M€ sur la période. En effet, les biens reçus en legs et conservés en biens de rapport ne passent pas par le compte de résultat. Lors de leur sortie du patrimoine, ils ne sont pas intégrés pour la totalité de leur valeur au résultat de la Fondation (seule est comptabilisée en produit la plus-value réalisée sur le bien), à la différence des biens issus de legs vendus immédiatement. Ces écritures conduisent également à minorer les ressources issues de la générosité publique inscrites au compte d'emploi des ressources⁴³.

C - Une gestion qui dégage des excédents

1 - Des recettes croissantes, des charges maîtrisées

Aux termes de l'article 14 de ses statuts, « les ressources annuelles de la Fondation se composent :

- 1°) du revenu de la dotation et de la partie de cette dernière consacrée au financement des actions de la Fondation,
- 2°) des subventions qui peuvent lui être accordées ;
- 3°) du produit des libéralités dont l'emploi est autorisé ;
- 4°) du produit des ressources créées à titre exceptionnel et, s'il y a lieu, avec l'agrément de l'autorité compétente ;
- 5°) du produit des locations, ventes et rétributions perçues pour service rendu et notamment des prélèvements mentionnés au 3ème alinéa de l'article 8 ;
- 6°) du produit des valeurs mobilières de placement ».

Ces dispositions n'ont pas empêché la Fondation de recevoir, non seulement des legs et autres libéralités, qui représentent 52 % des produits, mais aussi des dons (32 % des produits en 2014). Les ressources de la Fondation issues du produit de placements financiers, de locations d'immeubles de rapport et des revenus exceptionnels de cession d'immobilisations représentent pour leur part 13 % des produits. Comme le souligne la Fondation dans sa communication à l'égard du public, elle ne reçoit pas de subvention.

⁴² Le détail des écritures comptables est explicité à l'annexe n° 2.

⁴³ Cf. chapitre II.

Les dons sont stables sur la période à hauteur de 4 M€/an et les legs se maintiennent à un niveau significatif, malgré de fortes variations annuelles (de 6,4 M€ à 12,6 M€). Les produits locatifs sont en croissance de 47 % sur la période, ce qui est cohérent avec la stratégie de constitution d'un patrimoine immobilier de rapport.

Les charges de la Fondation sont composées majoritairement de charges de personnel (33,9 %) et de rémunération de services extérieurs (31,8 %) en raison de l'externalisation d'un grand nombre de tâches.

Les achats (nourriture, pharmacie) représentent 14,4 % des charges en 2014.

Les charges de personnel sont maîtrisées (+ 4 % entre 2011 et 2014), ce qui s'explique notamment par la baisse des effectifs salariés (de 88 ETP en 2011 à 70 ETP en 2014), même si elle est compensée en partie par le recrutement de contrats aidés (25 à 27 contrats aidés en 2013 et 2014).

La baisse du coût de l'achat de nourriture suite à la renégociation des contrats compense la forte hausse du coût des médicaments sur la période (+ 48 %). Par ailleurs l'augmentation du coût des pensions d'animaux, qui passe de 8 509 € en 2011 à 103 888 € en 2013⁴⁴, est particulièrement forte.

Les postes de charges en forte hausse sont ceux qui retracent les frais liés au Noël des bêtes, en hausse de 65 %⁴⁵, les honoraires de prestataires externes (agents immobiliers, expert-comptable, vétérinaires) et les charges locatives et de copropriété, induites par l'augmentation du patrimoine immobilier de rapport.

2 - Des résultats largement excédentaires

Le résultat de la Fondation est excédentaire sur chacun des exercices 2011 à 2014. Il marque toutefois un recul en 2014. Le résultat représentant entre 18 et 36 % des produits de l'exercice, les réserves de la Fondation augmentent significativement.

⁴⁴ Cf. chapitre IV-§ I A 2c.

⁴⁵ Cette hausse est, selon la Fondation, liée aux frais de publicité.

Tableau n° 3 : comptes de résultat 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Charges d'exploitation	8 924 624	8 779 862	9 534 181	10 014 588
Produits d'exploitation	4 361 843	4 689 692	4 726 080	5 057 736
Résultat d'exploitation	- 4 562 781	- 4 090 170	- 4 808 101	- 4 956 852
Charges financières	198 250	85 231	42 267	65 974
Produits financiers	534 231	798 359	496 274	447 998
Résultat financier	335 981	713 128	454 007	382 024
Charges exceptionnelles	189 399	294 378	452 637	931 048
Produits exceptionnels	6 418 322	12 948 953	10 826 537	7 062 333
Résultat exceptionnel	6 228 923	12 654 575	10 373 900	6 131 285
Engagement à réaliser	-	2 794 843	602 857	-
Report de ressources non utilisées			888	41 406
Total des produits	11 314 396	18 437 004	16 049 779	12 609 473
Total des charges	9 312 272	11 954 314	10 631 942	11 011 610
Résultat de l'exercice	2 002 123	6 482 690	5 417 837	1 597 863

Source : comptes de résultat publiés 2011 à 2014.

Pourtant, la Fondation affiche un résultat d'exploitation négatif de l'ordre de 4 à 5 M€, en raison du choix effectué de comptabiliser les legs en produits exceptionnels (compte 771) et non en produits de gestion courante (compte 758) alors qu'ils constituent des ressources régulières (les recettes annuelles issues des legs ont toujours été supérieures à 6 M€). La conséquence de ce choix est l'affichage d'un résultat d'exploitation négatif, qui est invoqué par la Fondation pour justifier son niveau de réserves⁴⁶. S'il n'existe pas de norme en la matière, il apparaît logique de comptabiliser la majorité des legs en produits d'exploitation, les legs de montant particulièrement élevé, plus rares, pouvant néanmoins être enregistrés en produits exceptionnels.

Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, le résultat de chaque exercice a été minoré en moyenne à hauteur de 300 000 €, soit 1,2 M€ sur la période, en raison du mode de traitement comptable du compte 1025.

⁴⁶ Cf. Réponse du 18 mars 2015 au préfet de Paris interrogeant la Fondation sur le niveau des réserves : « Vous observerez également que notre résultat d'exploitation courant est systématiquement déficitaire puisqu'en 2011 nous avons dégagé un résultat net avant charges et produits exceptionnels de - 4,5 M€ puis de - 4M€ en 2012 puis également de - 4,8 M€ en 2013 ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le fonctionnement de la Fondation Assistance aux Animaux est caractérisé par une gouvernance et une gestion affectées de diverses faiblesses.

Le contrôle interne est quasiment inexistant, ce qui a contribué à la prise en charge de dépenses injustifiées. Aucune démarche de maîtrise des risques n'est engagée. Les comptes de la Fondation présentent plusieurs irrégularités, notamment dans la construction du bilan. L'expert-comptable et le commissaire aux comptes ont manqué de rigueur.

La situation financière de la Fondation est très confortable, la trésorerie représentant plus de quatre années de charges d'exploitation.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir une stratégie pluriannuelle précisant les projets de développement, l'utilisation des réserves et la politique immobilière ;*
 - 2. mettre en place un contrôle interne ;*
 - 3. mettre un terme aux situations de conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration ;*
 - 4. fiabiliser la comptabilité, notamment la tenue des comptes de bilan et de la dotation et enregistrer les legs en produits d'exploitation.*
-

Chapitre II

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

Au cours des quatre exercices (2011 à 2014), la Fondation Assistance aux Animaux a fait appel à la générosité publique par des campagnes nationales, notamment par l'envoi de publipostages et la diffusion de messages sur son site Internet.

I - La déclaration préalable d'appel à dons

La Fondation a transmis à la préfecture de Paris une déclaration d'appel à la générosité publique pour chacun des quatre exercices contrôlés en utilisant le modèle de la circulaire du ministère de l'intérieur.

De 2012 à 2014, les trois déclarations ne renseignent pas sur les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. En 2011, il est indiqué : « Sensibilisation à l'objet statutaire - Recherche de fonds pour l'objet social ». Les modalités de campagne mentionnées pour chacun des quatre exercices citent les deux publipostages envoyés, mais pas l'appel à dons effectué sur le site Internet.

Les déclarations d'appel à la générosité du public ne fournissent donc pas tous les éléments d'information attendus. La Fondation a manifesté dans ses échanges avec la Cour sa volonté de préciser désormais la finalité de la collecte et ses modalités de réalisation, notamment l'appel à dons sur internet.

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

La Fondation fait appel aux dons et aux legs.

Sur chacun des quatre exercices, le premier publipostage d'appel aux dons est adressé aux donateurs de la Fondation en mai ou juin. Le second, en octobre ou novembre, est accompagné d'un calendrier comportant lui-même un appel à don, et est diffusé auprès des donateurs et également d'autres destinataires, en « prospection » à partir d'un fichier loué.

Ces publipostages sont complétés, outre par l'appel aux dons sur le site Internet, par des dépliants mis à disposition du public dans les établissements de la Fondation, à l'occasion de publicités dans la presse pour adopter des animaux, et des encarts (quatre pages petit format) figurant au centre de « la Voix des bêtes ».

La Fondation fait également appel aux legs sur une page de « la Voix des bêtes », dans la revue des notaires, dans son calendrier offert en publipostage et sur son site internet.

La lettre d'accompagnement de l'appel à dons présente largement les différentes missions de la Fondation en mettant en avant les différents types d'établissements gérés et les enquêtes menées. Le bulletin servant à l'envoi des dons comporte la mention : « Je soutiens la Fondation Assistance aux Animaux ». Ce caractère général se retrouve dans l'appel à dons sur le site internet de la Fondation qui n'invite pas à affecter son don à une action particulière.

De la même façon les appels aux legs incitent à léguer pour l'ensemble des actions de la Fondation. Le « modèle » de testament inséré dans « la Voix des bêtes » correspond à un legs non affecté. Sur son site internet, la Fondation fait appel aux legs en rappelant sa mission de « défendre les animaux et mener sans relâche un combat pour le respect de leurs droits ». Dans la revue des notaires, précisant ses différents domaines d'intervention, elle fait part notamment de son souhait de développer son équipe d'intervention pour se porter sur place au secours des animaux maltraités et d'ouvrir d'autres centres de soins gratuits pour les animaux sans maître.

Donateur et testateur peuvent déduire de la lecture de ces différents messages que les appels à la générosité publique n'étant pas ciblés sur une des missions de la Fondation, la collecte est générale.

Plusieurs messages d'appels à dons, tels ceux de juin 2012 et mai 2014, se réfèrent explicitement à la nécessité d'un emploi immédiat des dons au regard des besoins à satisfaire :

- Juin 2012 : « La crise actuelle rend notre tâche extrêmement difficile à accomplir et sans votre soutien et votre générosité, qui assurent l'essentiel de nos ressources, nous n'y parviendrons pas » ;
- Mai 2014 : « Aujourd'hui, je vous demande de ne pas vous démobiliser car d'autres animaux attendent et, par pitié, nous ne pouvons pas les laisser au bord de la route ».

De même, sur son site Internet, la Fondation précise, en réponse à la question « Faire un legs : pourquoi ? » : « Parce que notre Fondation a pour mission de défendre les animaux et de mener sans relâche un combat pour le respect de leurs droits, elle a constamment besoin du soutien de ses donateurs car elle ne perçoit aucune subvention de l'État ». Dans les calendriers, l'urgence du don est également mise en avant : « Partout des animaux souffrent et les abus concernant leur exploitation sont innombrables (...). Nous avons besoin d'aide de manière urgente pour renforcer notre action en faveur des animaux en détresse (...). Notre existence en dépend, nous qui avons pour mission de défendre l'animal en votre nom ». L'appel à la générosité publique est donc fondé sur la nécessité d'une action urgente, à réaliser de façon immédiate.

III - Le compte d'emploi des ressources de la générosité publique

En faisant appel à la générosité publique, la Fondation Assistance aux Animaux s'oblige à rendre compte au donateur de l'emploi des ressources issues de la générosité publique. La Fondation a publié au Journal officiel ses comptes annuels, certifiés sans réserve par son commissaire aux comptes, pour chacun des quatre exercices contrôlés. Les comptes annuels comprennent en annexe un compte d'emploi des ressources élaboré par l'expert-comptable.

A - Des défaillances dans la construction du compte d'emploi des ressources

1 - Le compte d'emploi des ressources n'est pas conforme à la réglementation

a) Une compensation des charges et des produits contraire à la réglementation

Le compte d'emploi des ressources doit respecter les dispositions comptables qui régissent la comptabilité des associations et des fondations. À ce titre, sous réserve des adaptations du règlement n° 99-01⁴⁷, il doit respecter les principes du plan comptable général, qui interdit la compensation des charges et des produits⁴⁸.

Par ailleurs, le règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008⁴⁹ dispose : « Les colonnes 1 et 2 du tableau (...) constituent un tableau globalisé « intégré dans la totalité des ressources et des emplois de l'organisme », en adéquation avec les produits et charges du compte de résultat. Le total des débits et crédits du compte d'emploi annuel des ressources est égal au total des débits et crédits du compte de résultat ». Or, le tableau figurant en annexe n° 4 montre, pour chacun des quatre exercices contrôlés, une inadéquation des charges et produits du compte de résultat de la Fondation avec les emplois et les ressources du compte d'emploi des ressources correspondant : les emplois et ressources du compte d'emploi des ressources sont en effet systématiquement inférieurs aux charges et produits du compte de résultat.

Pour les quatre exercices, l'écart entre le compte d'emploi des ressources et le compte de résultat est identique en emplois et en ressources et les excédents constatés sont égaux, qu'ils soient calculés à partir des charges et des produits du compte de résultat ou à partir des emplois et ressources du compte d'emploi des ressources. L'écart ne provient donc pas de charges ou de produits qui n'auraient pas été comptabilisés dans le compte d'emploi des ressources, mais d'une compensation entre des emplois et des ressources.

⁴⁷ Règlement n° 99-01 du 16 février 1999 modifié relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des Fondations.

⁴⁸ Rappel récurrent de la Cour : rapport relatif à la Fondation pour l'enfance, avril 2010, (p. 10), 56 p., et rapport relatif à l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV), janvier 2014 (p. 65), 110 p., disponibles sur www.comptes.fr

⁴⁹ Règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et des fondations modifiant le règlement n° 99-01 du comité de la réglementation comptable, homologué par arrêté du 11 décembre 2008.

Le tableau globalisé ne donne donc pas une image fidèle de l'ensemble des ressources et des emplois de l'organisme (en 2014, 14 % des emplois et 12 % des ressources ne sont pas retracés respectivement dans les colonnes 1 et 2 du compte d'emploi des ressources). En particulier, la Fondation ne fait pas apparaître les produits bruts des revenus locatifs, des produits financiers et des cessions d'immobilisations. En contrepartie, les charges brutes du patrimoine immobilier et de gestion du portefeuille ne figurent pas en emplois, où elles viendraient augmenter les frais de fonctionnement.

Si, comme le précise la Fondation, cette présentation a une incidence peu significative sur le compte rendu de l'emploi des seules ressources de la générosité publique (colonnes 3 et 4), elle conduit de façon erronée à constater les mêmes montants dans les rubriques d'emplois des colonnes 1 (charges du compte de résultat) et 3 (affectation des ressources collectées auprès du public) du compte d'emploi des ressources, ce qui ne permet pas de « lire » par différence la part des emplois financés par d'autres ressources que celles collectées auprès du public. Cette façon de construire le compte d'emploi des ressources, contraire à la réglementation comptable, nuit à l'objectif de transparence⁵⁰ rappelé par le règlement n° 2008-12.

Dans ses échanges avec la Cour, la Fondation, tout en estimant que « de façon évidente » les rubriques du compte d'emploi sont inadaptées, a manifesté son intention pour l'avenir de « se conformer stricto-sensu » au règlement n° 2008-12 et de présenter sans compensation le compte d'emploi des ressources.

b) Un traitement erroné des provisions et de la neutralisation des dotations aux amortissements

Le règlement n° 2008-12 dispose que seule la charge réellement supportée est affectée au titre de la mission sociale, et non la provision. Il est créé par ailleurs une rubrique spécifique aux dotations et une autre pour les reprises de provisions, afin d'éviter une double inscription. Or, les rubriques « dotations aux provisions » et « reprises des provisions » du compte d'emploi des ressources n'ont été renseignées pour aucun des quatre exercices. En outre, en 2014, le tableau de construction du compte d'emploi des ressources montre qu'une part des provisions a été imputée en missions sociales⁵¹. La Fondation a indiqué qu'elle prendrait en compte les observations de la Cour.

Le règlement n° 2008-12 prévoit un retraitement⁵² des dotations aux amortissements des immobilisations dont l'acquisition a été financée par les ressources collectées auprès du public. Le respect de ce point de la réglementation nécessite de suivre, à partir de l'exercice 2009, l'ensemble des immobilisations acquises sur ressources de la générosité publique et de

⁵⁰ Le règlement n° 2008-12 précise : « le tableau de compte d'emploi annuel des ressources (...) permet, dans un objectif de transparence, de renseigner, en lecture directe, les donateurs ou les autres utilisateurs des comptes sur l'ensemble des ressources et des emplois de l'association ou de la fondation correspondant aux produits et charges du compte de résultat, et l'affectation des seules ressources collectées auprès du public par type d'emploi ».

⁵¹ 282 000 €.

⁵² Le règlement n° 2008-12 précise que le retraitement des dotations aux amortissements permet d'éviter une double prise en compte de ces dotations, réparties dans les différentes rubriques des emplois avec le coût d'acquisition des immobilisations financées par des ressources de la générosité publique.

retraiter⁵³ la dotation aux amortissements de l'exercice de ces immobilisations. Ainsi, en 2014, sont retraitées les dotations aux amortissements de l'exercice pour les immobilisations acquises en 2014, mais aussi pour celles acquises au titre des cinq exercices précédents. Les fichiers, transmis par l'expert-comptable, permettent de constater qu'en 2011 et 2012, la méthode de décompte des dotations à retraiter était erronée⁵⁴. Elle a été rectifiée en 2013 et 2014 sans qu'aucune mention de l'erreur commise sur les exercices précédents n'ait été faite dans l'annexe au compte d'emploi des ressources, ni qu'une régularisation du solde des ressources de la générosité publique non affectées et non utilisées en fin d'exercice n'ait été effectuée. Par ailleurs, en 2014, le fichier de l'expert-comptable a signalé une erreur de saisie dans le compte d'emploi des ressources du montant de la neutralisation des dotations aux amortissements. La Fondation s'est également engagée à corriger les erreurs constatées.

2 - Le compte d'emploi des ressources ne distingue pas les autres produits liés à la générosité publique

Dans le compte d'emploi des ressources, la Fondation classe en « autres produits » les revenus du patrimoine immobilier (revenus locatifs et de cessions d'actifs) et les revenus de la gestion du portefeuille.

La Cour a rappelé à plusieurs reprises⁵⁵ que la réglementation conduisait à distinguer les revenus provenant du placement des ressources issues de la générosité publique, qui doivent être rattachés à ces dernières, et ceux provenant d'autres ressources.

En 2014, la Fondation a reçu 1,7 M€ de revenus locatifs, revenus de portefeuille et revenus exceptionnels de cession d'immobilisation. Selon les éléments transmis lors du contrôle, 1,5 M€ proviennent de l'emploi de ressources de la générosité publique, le reste provenant de la dotation.

L'enregistrement dans le compte d'emploi des ressources des revenus produits par des biens ou des ressources issus de la générosité publique (produits financiers, revenus d'immeubles loués, produits de la cession d'immobilisations acquises sur des fonds générosité publique) devra à l'avenir être modifié afin de les intégrer, non en « autres produits », mais aux ressources collectées auprès du public⁵⁶.

3 - Les dépenses opérationnelles ne recouvrent qu'une partie des missions sociales

Comme cela a été indiqué (cf. *supra*), le conseil d'administration de la Fondation a approuvé le 10 décembre 2009 une note sur « la mise en place du nouveau compte d'emploi des ressources » qui contient une définition des missions sociales. Celle-ci est reprise en annexe du compte d'emploi des ressources.

⁵³ Le retraitement consiste en une « neutralisation » dans le compte d'emploi des ressources, le montant de la dotation aux amortissements (T5 bis) venant en déduction de la part des acquisitions d'immobilisations financées par des ressources de la générosité publique (T5).

⁵⁴ Le calcul des dotations à retraiter comprend à tort les dotations aux amortissements des exercices antérieurs.

⁵⁵ Notamment dans le référé du 7 mai 2015 relatif au compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique.

⁵⁶ Rubrique « autres produits liés à la générosité publique ».

La Fondation réalise trois missions sociales :

- la gestion directe des équipements,
- la réalisation d'actions spécifiques⁵⁷,
- la coopération avec les services publics et autres acteurs⁵⁸.

Selon le règlement comptable n° 2008-12, les missions sociales correspondent à des dépenses opérationnelles. Or, les tableaux de construction du compte d'emploi des ressources ne retracent des dépenses que pour deux des trois missions sociales : la gestion des équipements et la mission de réalisation d'actions spécifiques (dépenses de publication, d'exposition et de manifestation et de secours). Aucune dépense n'est comptabilisée pour la troisième mission sociale. En outre, pour la deuxième mission sociale, le détail des « réalisations spécifiques » mentionne des conférences, des animations de sections éducatives de jeunes, et des centres de documentation et d'information, sans pour autant que des dépenses puissent être identifiées.

Les dépenses opérationnelles comptabilisées n'apparaissent donc pas en adéquation avec la présentation des missions sociales. Au cours du contrôle, la Fondation a indiqué qu'elle améliorerait le cadre du système de comptabilité analytique, afin de garantir une meilleure traçabilité du financement des différents volets des missions sociales.

Par ailleurs, si les visites effectuées sur place ont permis de constater que l'affectation directe des charges des établissements en missions sociales était conforme à leur destination, entièrement consacrée aux animaux, il n'en est pas de même pour les charges⁵⁹ de la délégation départementale de Cannes, dont il n'a pas été établi qu'elle participait à la réalisation des missions sociales de la Fondation : les éléments d'activité indiqués par la Fondation relèvent en effet de la recherche de dons et legs.

Enfin, les frais liés à la publication de « la Voix des bêtes », ainsi que les publicités insérées dans la presse appelant à l'adoption, sont entièrement imputés en mission sociales, alors que « la Voix des bêtes » comprend, dans un encart central, un document d'appel à dons (quatre pages petit format rappelant les missions de l'association avec un coupon à découper pour renvoyer son don) et un appel à legs sur une page entière. Il convient donc qu'à partir d'une clé de répartition, une partie des frais afférents à « la Voix des bêtes » soit intégrée dans les frais d'appel à la générosité publique. Il en va de même pour la partie des frais de publication d'une publicité pour adoption quand celle-ci s'accompagne d'un appel à dons⁶⁰.

⁵⁷ Publications, expositions et manifestations, attribution de prix, concours, bourses et récompenses, sections éducatives de jeunes, secours et subventions, centre de documentation et de formation.

⁵⁸ Coopération avec les services des collectivités locales et privées (campagnes de stérilisation, vaccinations, contrats de fourrière), information auprès du public des décisions législatives et accueil des animaux retirés sur décision judiciaire, participation aux réunions des ministères et enquêtes et actions en justice devant les tribunaux pour les mauvais traitements envers les animaux.

⁵⁹ 14 737 € en 2014.

⁶⁰ À la demande de la Cour, la Fondation a calculé les frais liés à « la Voix des bêtes » et aux publicités pour l'adoption qui seraient à intégrer en frais de recherche de fonds. Ces calculs montrent que 21 206 € au titre de « la Voix des bêtes » et 11 773 € au titre des publicités devraient être ajoutés aux frais de recherche de fonds pour 2014.

B - Les insuffisances et les erreurs de l'annexe au compte d'emploi des ressources

Selon le règlement comptable n° 2008-12, l'annexe du compte d'emploi des ressources contient « des compléments d'information destinés à éclairer le compte d'emploi ». L'annexe établie par la Fondation comprend une partie sur la méthode d'élaboration du compte d'emploi, un point sur les emplois et un point sur les ressources. Les informations qu'elle apporte sont insuffisantes et parfois erronées.

1 - La méthode d'élaboration du compte d'emploi des ressources

- Le principe d'affectation des ressources par type d'emplois est vidé d'une partie de son sens par la compensation des charges et des produits

Dans la partie consacrée à la méthode d'élaboration du compte d'emploi des ressources, la Fondation indique que ses ressources proviennent presque exclusivement de la générosité du public. Cette affirmation est le résultat de la compensation précitée d'une partie des charges et des produits qui occulte 12 % des ressources en 2014 (cf. *supra*). Aussi, quand l'annexe énonce que « l'affectation par emploi des ressources collectées auprès du public correspond en conséquence aux emplois du compte de résultat », elle ne tient pas compte du fait que la compensation opérée a vidé d'une partie de son sens l'étape de la construction du compte d'emploi des ressources.

En outre, l'information donnée par l'annexe sur les compensations opérées est partielle : d'une part, l'annexe n'apporte aucune information sur la compensation opérée sur les revenus exceptionnels de cession d'immobilisations⁶¹ ; d'autre part, la compensation de la rubrique « autres produits » n'explique qu'une part de l'écart constaté entre le compte de résultat et le compte d'emploi des ressources⁶². La reconstitution des compensations opérées n'a été possible qu'après la réalisation pour l'exercice 2014, à la demande de la Cour, d'un « tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources⁶³ ». Celui-ci a permis de constater que le montant des emplois pour six des huit rubriques analytiques composant les missions sociales était calculé après compensation des produits et des charges (reprise d'amortissement, transfert de charges⁶⁴, produits exceptionnels⁶⁵). Il en est de même pour le montant inscrit dans les rubriques « frais de recherche de dons » et « frais de fonctionnement ». La Fondation a indiqué qu'elle mettrait en place un tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources.

⁶¹ Les « revenus exceptionnels de cession d'immobilisations », composante de la rubrique « autres produits » de la partie ressources, apparaissent en négatif dans le compte d'emploi des ressources 2014 sans qu'aucune explication ne soit fournie.

⁶² Ainsi, en 2014, le compte d'emploi des ressources comptabilise en « autres produits » un montant de 399 243 € obtenu par compensation de 1 687 466 € de produits et 1 288 224 € de charges ; il reste pourtant encore un écart de 265 862 € entre les charges et produits du compte de résultat et les emplois et ressources du compte d'emploi des ressources, sans que l'annexe en fournisse l'explication.

⁶³ La construction d'un tableau de passage du compte de résultat permet de s'assurer de l'adéquation des rubriques du compte de résultat et du compte d'emploi des ressources. C'est une aide à la compréhension du compte d'emploi des ressources. Préconisé par la compagnie nationale des commissaires aux comptes, de nombreux organismes l'insèrent en annexe du compte d'emploi des ressources.

⁶⁴ Contrats aidés.

⁶⁵ Le produit des condamnations en justice vient en déduction des charges de la rubrique analytique « secours et subvention ».

- L'insuffisance des informations sur les ressources non utilisées

La méthode d'élaboration du compte d'emploi des ressources précise, dans un premier point intitulé « la gestion des ressources », que conformément à son statut, une partie des ressources est destinée à renforcer les fonds propres de la Fondation⁶⁶. Mais cette information apparaît très insuffisante pour rendre compte de l'emploi des ressources de la générosité publique : sur la période 2011-2014, alors que les fonds propres et réserves ont augmenté de 18,3 M€, aucune information n'est donnée dans l'annexe sur la part de ressources issues de la générosité publique consacrée au renforcement des fonds propres, notamment par l'augmentation de la ligne « report à nouveau ».

Le point suivant, sur « l'utilisation des fonds », précise que la Fondation a constitué des réserves lui permettant d'assurer la gestion de ses centres en cas de baisse sensible des dons à partir d'une partie des legs non consommée⁶⁷. Cette information est également très insuffisante pour rendre compte au donateur de l'emploi des ressources de la générosité publique. En effet, l'annexe ne comporte aucun élément chiffré permettant de connaître quel montant la Fondation estime devoir consacrer à cette réserve. Par ailleurs aucune explication dans l'annexe ne rend compte quand c'est nécessaire du montant des ressources non utilisés de l'exercice reporté sur l'exercice suivant (4,1 M€ en 2012 ; 2,3 M€ en 2013). De plus, aucune information n'est donnée dans l'annexe sur le montant du report des ressources collectées non utilisées des exercices antérieurs (24 M€ dans le compte d'emploi 2014) et l'emploi qui en est prévu. La Fondation a indiqué qu'elle donnerait à l'avenir cette information en annexe du compte d'emploi des ressources.

2 - Les emplois

L'annexe du compte d'emploi des ressources effectue une présentation détaillée de trois types d'emplois : les missions sociales, la recherche de fonds et les frais de fonctionnement.

Comme cela a déjà été évoqué, seule une partie des missions sociales sont décrites en annexe du compte d'emploi des ressources. Le donateur ne peut donc pas savoir si les missions sociales définies dans la partie « méthode d'élaboration du compte d'emploi » sont ou non réalisées.

Selon la présentation erronée de la Fondation, ces trois emplois représentent 100 % de l'utilisation des fonds (en 2014 : 83,6 % en missions sociales, 7,5 % en recherche de fonds et 8,9 % en frais de fonctionnement). La Fondation omet ainsi de préciser qu'une part (3,7 M€) issue de la générosité publique a financé en 2014 des acquisitions d'immobilisations (représentant 29 % des emplois financés par les ressources collectées auprès du public). Aucune information n'est fournie sur le détail des investissements réalisés, certains servant à la réalisation de la mission sociale, d'autres se portant sur des immeubles de rapport.

⁶⁶ Point 5.1.1 de l'annexe « Gestion des ressources du compte d'emploi des ressources : conformément à leur fondement juridique, les fondations reconnues d'utilité publique basent leur solidité et leur longévité sur leurs richesses, dont les revenus doivent en principe permettre le financement des missions sociales. Une partie des ressources est donc destinée à renforcer les fonds propres ».

⁶⁷ Point 5.1.2 de l'annexe « Utilisation des fonds : (...) Afin de garantir l'avenir des animaux recueillis, la Fondation a constitué des réserves lui permettant d'assurer la gestion des établissements d'accueil en cas de baisse des dons. Ces réserves ont vocation à assurer la pérennité des établissements. Les dons sont intégralement consommés dans l'année. Les legs permettent de financer le reste des emplois et de constituer les réserves nécessaires à la pérennité des structures ».

Au cours des échanges avec la Cour, la Fondation a reconnu que la présentation d'un état détaillé des immobilisations financées par la générosité publique permettrait une meilleure information de l'emploi des fonds collectés auprès du public.

3 - Les ressources

Les informations sur les ressources sont également insuffisantes.

Les produits des revenus locatifs et les produits financiers sont indiqués nets de charges. L'annexe ne donne aucun détail permettant de connaître les produits ou les charges bruts.

Certaines ressources n'apparaissent pas dans le compte d'emploi des ressources, du fait de la réglementation comptable. Il s'agit des biens immobiliers légués que l'organisme décide de conserver de façon durable pour son objet. Ces biens sont inscrits directement au bilan. Selon les comptes annuels, ils représentent 610 000 € en 2012, 342 772 € en 2013 et 85 000 € en 2014. Pour une bonne information des donateurs, la Fondation devrait mentionner ces éléments dans l'annexe au compte d'emploi des ressources et préciser si les biens immobiliers légués inscrits au bilan sont des immeubles de rapport ou des immeubles utiles à l'activité. La Fondation a indiqué au cours du contrôle qu'elle procéderait dorénavant à cette information.

Enfin, la Fondation n'a pas informé le donateur de la vente de biens légués conservés dans un premier temps au bilan. Si le silence des textes a pu conduire la Fondation à ne pas retracer comptablement l'opération de sortie des biens du compte de bilan par la constatation d'un produit exceptionnel au compte de résultat (1,2 M€), elle aurait pu en informer le donateur dans l'annexe du compte d'emploi des ressources.

IV - La communication financière

A - L'emploi des ressources de la générosité publique : la nécessité d'un nouveau calcul

Le tableau de l'annexe n° 5, réalisé par la Cour, met en évidence les principaux ratios d'utilisation des ressources collectées auprès du public libres d'emplois sur l'exercice (ressources collectées auprès du public sur l'exercice, corrigées de la variation des fonds dédiés). Bien que les participations reçues dans les dispensaires à l'occasion de soins vétérinaires ou dans les refuges à l'occasion d'adoptions ne soient pas des dons émis en réponse à une collecte au sens de la loi de 1991, la Fondation a choisi de les faire figurer dans les ressources de la générosité publique.

Entre 2011 et 2014, les ressources ainsi calculées connaissent des variations assez importantes : de 10,1 M€ en 2011, elles progressent à 13,9 M€ en 2012 et 14 M€ en 2013 avant de diminuer à 11,9 M€ en 2014.

Ce montant « de ressources collectées libres d'emploi » sera le dénominateur pour calculer la part de chaque emploi.

1 - La part des emplois en missions sociales, frais de recherche de fonds, et frais de fonctionnement

Selon le calcul effectué par la Cour, la part des emplois en missions sociales a connu des variations importantes : 71 % en 2011, 50 % et 53 % en 2012 et 2013 et 66 % en 2014. En valeur absolue, le montant des missions sociales varie peu, de 6,8 M€ à 7,9 M€.

La part des emplois en frais de recherche de fonds est stable, entre 5 % et 6 % des ressources. Leur montant a augmenté de 16 % (de 607 000 € à 708 000 €).

La part des emplois en frais de fonctionnement a augmenté de 14 % sur la période contrôlée (de 723 000 € en 2011 à 844 000 € en 2014) : ils représentent entre 5 et 7 % des ressources.

2 - La part des emplois en immobilisations

Les immobilisations financées par des ressources de la générosité publique représentent une part importante (de 13 à 32 %) ⁶⁸ de l'emploi des fonds collectés auprès du public, et jusqu'à 3,7 M€ en 2014. Certaines sont des biens destinés à la location (immeubles de rapport), d'autres sont directement liées à l'activité de la Fondation.

Selon la décomposition opérée par la Fondation (cf. annexe n° 6), les immobilisations consacrées aux immeubles de rapport ont représenté 67 % de l'ensemble des immobilisations financées par la générosité publique en 2011, pourcentage qui est monté à 96 % en 2012. Si le pourcentage est passé sous les 50 % en 2013 et 2014, sous l'effet de l'acquisition et de l'installation du refuge de Morainvilliers, à la suite d'un legs important, le niveau d'investissement en immeubles de rapport reste cependant, comme pour les exercices précédents, supérieur à 1 M€.

3 - Le total des emplois financés sur l'exercice et le suivi des ressources non utilisées

En 2011 et en 2014, le total des emplois financés sur l'exercice est supérieur aux ressources collectées sur l'exercice. C'est l'inverse en 2012 et 2013 : 29 % des fonds collectés ne sont pas utilisés sur l'exercice (4 M€) en 2012 ; le pourcentage s'établit à 16 % en 2013 (2,3 M€).

Le compte d'emploi des ressources retrace le cumul des ressources non utilisées et non affectées des exercices précédents. Entre 2011 et 2014, le solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées a augmenté de 29 %, passant de 18,7 M€ à 24,1 M€.

⁶⁸ Il n'est pas tenu compte de la neutralisation des dotations aux amortissements.

4 - Approche quantitative de l'emploi des ressources de la générosité publique

En valeur cumulée sur les quatre exercices, au terme des calculs effectués par la Cour, l'emploi des ressources collectées non affectées se répartit comme suit (selon les comptes d'emploi des ressources publiés par la Fondation et les éléments transmis en cours de contrôle sur la répartition selon leur usage des immobilisations financées par les ressources issues de la générosité publique⁶⁹) :

- 59 % des ressources collectées libres d'emploi ont été dépensées en missions sociales ;
- 5 % en frais de recherche de fonds ;
- 6 % en frais de fonctionnement ;
- 21 % en immobilisations dont, selon la Fondation, 9 % en immobilisations en lien direct avec les missions sociales (- 2 % correspondant aux neutralisations d'immobilisations) ;
- 11 %, non utilisés, ont été reportés sur les exercices ultérieurs.

À cette répartition s'ajoutent 1,04 M€ de biens immobiliers légués conservés comme immeubles de rapport et 1,2 M€ de biens légués ou donnés puis vendus ultérieurement⁷⁰.

B - Une communication financière erronée

Dans les comptes annuels publiés au Journal officiel, les comptes d'emploi des ressources sont accompagnés de trois diagrammes qui présentent la répartition des ressources, la répartition des emplois et la répartition par nature des frais des missions sociales. Ces diagrammes, figurant ci-après, sont reproduits dans « la Voix des bêtes » de juillet / août, à la suite du rapport moral⁷¹.

⁶⁹ Cf. annexes n° 5 et n° 6.

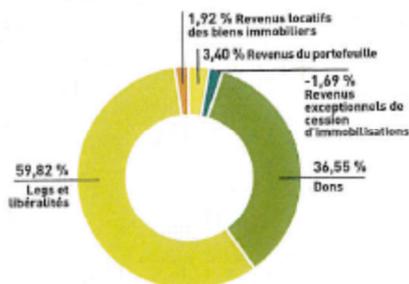
⁷⁰ Biens inscrits au compte 1025 dont la valeur ne transite pas par le compte de résultat et qui ne sont donc pas retracés dans le compte d'emploi des ressources.

⁷¹ En revanche, le tableau du compte d'emploi des ressources n'est pas reproduit dans le journal.

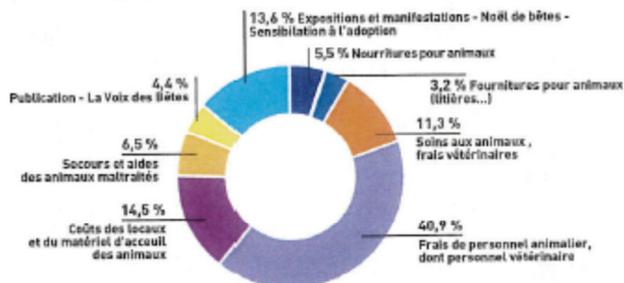
Graphique n° 1 : diagrammes de la Fondation

Activité de la Fondation **en chiffres**

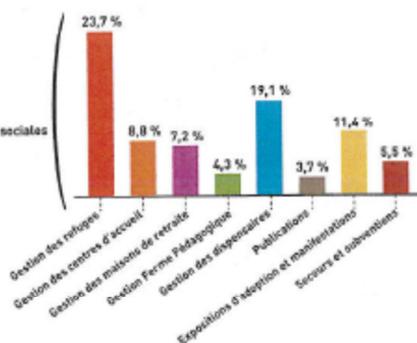
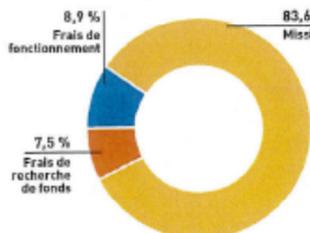
Répartition des ressources



Répartition par nature des frais des missions sociales



Répartition des emplois



Source : « La Voix des bêtes », n° 237 Mai juin 2015. Rapport d'activité de l'année 2014 p.14

Les ratios ainsi présentés par la Fondation sont déterminés à partir des données du compte d'emploi des ressources, selon une règle de construction stable sur les exercices contrôlés. Ils présentent donc les mêmes lacunes en matière de transparence financière et d'information des donateurs que le compte d'emploi des ressources et son annexe :

- certaines charges et certains produits, qui font l'objet de compensations, n'apparaissent pas dans les diagrammes, seul le résultat net étant repris dans les ressources. Il en va notamment ainsi pour les charges et les produits financiers ;
- l'information sur les emplois dans le diagramme « répartition des emplois » est partielle, puisque ce diagramme n'est construit que par rapport aux seuls fonds utilisés en missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement. Ainsi, pour l'exercice 2014, le ratio présenté est de 83,6 % des emplois consacrés aux missions sociales, alors qu'il tombe à 66 % si, comme l'a effectué la Cour (cf. *A supra*), le calcul est réalisé comparativement aux ressources de la générosité publique, la différence étant constituée des ressources non utilisées, reportées sur les exercices suivants, et des immobilisations.

Enfin, sur la période contrôlée, le compte d'emploi des ressources et son annexe n'étaient pas disponibles sur le site Internet de la Fondation.

Si le compte d'emploi des ressources 2015 a été mis en ligne sur le site Internet, il n'est pas pour autant accompagné de son annexe.

La Cour recommande de ce fait à la Fondation de diffuser sur son site Internet une information financière destinée à ses donateurs en mettant en ligne le compte d'emploi des ressources et les éléments d'explications qui sont nécessaires à sa compréhension.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les appels à la générosité publique de la Fondation sont formulés en des termes généraux et souvent alarmistes, évoquant un emploi immédiat des fonds collectés à la réalisation d'actions en faveur des animaux.

Le compte d'emploi des ressources se caractérise par plusieurs erreurs d'application de la réglementation comptable. Du fait de la compensation de certaines charges et produits, il ne remplit pas l'objectif de transparence financière fixé par le règlement du 7 mai 2008 et ne permet pas, notamment, de distinguer l'emploi des fonds de la générosité publique de celui de l'ensemble des ressources. La neutralisation des dotations aux amortissements et l'enregistrement des dotations aux provisions ne sont pas non plus conformes à la réglementation. Certains produits issus de la générosité publique (revenus de location, produits de cessions d'immobilisations et revenus du portefeuille) ne sont pas enregistrés comme des ressources collectées auprès du public.

Par ailleurs, les dépenses opérationnelles chiffrées dans le compte d'emploi des ressources ne recouvrent qu'une partie des missions sociales telles qu'elles sont définies en annexe du compte d'emploi des ressources. En outre, les informations figurant dans cette annexe sont erronées et insuffisantes. Elles ne renseignent ni sur la part des ressources de la générosité publique ayant servi à financer les immobilisations, ni sur la part que représentent dans celles-ci les investissements en immeubles de rapport. Elles ne fournissent pas davantage le détail du montant des ressources collectées de l'exercice mis en réserve.

En l'absence d'information financière sur le site Internet de la Fondation, la communication financière envers le donateur repose essentiellement sur le journal "la Voix des bêtes". Or, l'information communiquée à partir des diagrammes diffusés par ce canal est erronée, dès lors que n'y figurent ni la part des investissements acquis sur des ressources générosité publique, ni la part des ressources de la générosité publique non utilisées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. mettre le compte d'emploi des ressources et son annexe en conformité avec les dispositions du règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 ;*
- 6. 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.*

Chapitre III

La collecte des ressources auprès du public

I - Les dons collectés et les frais de recherche de dons

A - Les dons : une ressource stable

Bien que non prévus par les statuts (cf. *supra*), la Fondation reçoit plusieurs types de dons, qu'elle inscrit en intégralité en ressources de la générosité publique :

- des dons avec reçu fiscal : il s'agit des dons en réponse à un appel, des dons effectués dans les refuges lors d'une adoption, et des dons spontanés reçus dans les établissements ;
- des dons anonymes ne donnant pas lieu à émission d'un reçu fiscal (principalement les contributions financières reçues dans les dispensaires à la suite de soins) ;
- les recettes reçues à la suite des visites de la ferme pédagogique.

Tableau n° 4 : dons

En €	2011	2012	2013	2014
Dons avec reçu fiscal	2 981 993	3 252 640	3 122 325	3 079 562
Dons anonymes	828 583	831 545	905 658	944 150
Visites ferme pédagogique	2 527	2 478	2 351	2 990
Ventes de charité	2 807	1 462	950	
Total	3 815 911	4 088 125	4 031 284	4 026 702

Source : Cour des comptes d'après les balances analytiques.

Sur la période 2011-2014, les dons collectés sont quasiment stables (+ 5,5 %). Seuls les dons avec reçu fiscal peuvent être rattachés à une collecte proprement dite. Celle-ci est essentiellement réalisée à partir du fichier des donateurs de la Fondation et de fichiers loués. Interrogée sur la rentabilité de la collecte, la Fondation n'a pas transmis les éléments qui auraient permis de calculer les différents « taux de retour » des campagnes, selon que l'appel à dons est fait en prospection ou en fidélisation. Aucun tableau de bord n'est élaboré qui permettrait d'analyser la collecte.

Le fichier des donateurs de la Fondation compte 67 749 personnes en 2014. Il enregistre 42 002 donateurs actifs⁷² pour 50 378 reçus fiscaux établis, ce qui signifie que 8 376 dons sont des dons complémentaires faits par des personnes ayant déjà donné au moins une fois dans l'année. 5 000 personnes ont opté pour le don par prélèvement automatique.

Les donateurs reçoivent gratuitement « la Voix des bêtes ». Une étude de lectorat publiée dans le numéro de janvier-février 2014 donne un aperçu de la structure du fichier de la Fondation : il est composé en très grande majorité de femmes, ayant un animal, membres de la Fondation depuis plus de cinq ans et adhérentes d'autres associations.

Le fichier des donateurs est tenu sur un logiciel spécifique. Son accès est protégé par un code secret confié au salarié chargé des dons. Les possibilités de restitution d'informations sur la composition du fichier ne semblent pas utilisées. Au cours du contrôle, la Fondation a indiqué qu'elle ferait « ses meilleurs efforts pour intégrer à sa démarche d'appels aux dons davantage d'éléments stratégiques ciblés ».

B - Des frais de recherche des dons maîtrisés

Les frais de recherche des dons augmentent de 17 % sur la période, à un rythme supérieur au produit de la collecte. Représentant entre 14 et 16 % de ce produit, ils apparaissent néanmoins maîtrisés en raison de l'absence de tout recours à des prestataires extérieurs, tant pour la conception des messages d'appel que pour le traitement des dons.

Tableau n° 5 : frais de recherche des dons

En €	2011	2012	2013	2014
Frais de traitement des dons - frais d'appel, de relance, calendrier	301 786	329 359	367 500	378 279
Frais de traitement des dons - salaire	58 301	57 473	57 640	58 654
Frais généraux	61 175	66 395	58 115	58 889
Total frais de recherche de dons	421 262	453 227	483 255	495 822
Dons avec reçu fiscal	2 981 993	3 252 640	3 122 325	3 079 562
Frais de recherche/ dons avec reçu fiscal	14,13 %	13,93 %	15,48 %	16,10 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes d'emploi des ressources

⁷² Personne ayant effectué au moins un don dans l'année.

C - Des procédures d'encaissement et de remise des reçus fiscaux perfectibles

La procédure d'encaissement des dons est vérifiée par le commissaire aux comptes. Les tests qu'il a effectués sur les encaissements bancaires et les reçus fiscaux n'ont pas révélé de difficultés. Il en est de même de la procédure de remise des reçus fiscaux. Le personnel chargé des dons a indiqué au cours du contrôle qu'en cas de chèques impayés, les démarches nécessaires étaient effectuées pour récupérer les reçus fiscaux.

Dans la procédure mise en place au siège, le commissaire aux comptes a noté la séparation des tâches entre la réception des dons, la remise en banque, le renseignement du fichier donateur, l'envoi des reçus fiscaux et la comptabilisation. Il n'a toutefois pas relevé l'impossibilité de contrôler les contributions financières reçues dans les dispensaires, qui ne donnent pas lieu à reçu fiscal. Compte tenu de l'impossibilité d'effectuer des rapprochements entre le compte-rendu d'activité des vétérinaires en fonction dans les dispensaires et les contributions versées par les propriétaires d'animaux (cf. *supra*), une procédure de sécurisation de la remontée au siège de ces fonds devrait être mise en place.

II - Les legs et autres libéralités

A - Une ressource importante sujette à variations

Les legs et autres libéralités représentent des montants importants sur la période, se décomposant en deux types de flux financiers : les legs testamentaires gérés dans le cadre de successions et les assurances vie gérées hors successions⁷³. Bien que variables d'une année sur l'autre, les ressources issues des legs n'ont jamais été inférieures à six millions d'euros sur la période 2011-2014.

Tableau n° 6 : montants issus des legs et autres libéralités sur la période 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Legs testamentaires	4,65 M€	8,31 M€	5,76 M€	3,81 M€
Assurances vie	1,68 M€	4,33 M€	4,24 M€	2,77 M€
Total	6,33 M€	12,64 M€	10 M€	6,58 M€

Source : comptes 2011 à 2014.

⁷³ La Fondation n'a enregistré qu'une seule donation sur la période 2011-2014.

90 % des libéralités sont effectuées par des femmes. Seuls 13 legs ont été refusés en quatre ans, principalement en raison de leur caractère déficitaire (un seul, d'un montant de 300 000 €, a été refusé pour un autre motif : il supposait d'accueillir un nombre trop important de chats sauvages⁷⁴). Douze legs seulement mentionnent une volonté liée à la présence d'animaux au moment de l'établissement du testament, et ont finalement entraîné la prise en charge de 19 animaux. Cette motivation n'apparaît donc pas déterminante dans la volonté de gratifier la Fondation.

B - Une gestion rigoureuse

Les legs effectués au bénéfice de la Fondation sont gérés par deux personnes, sur la base d'une fiche de procédure de deux pages décrivant les principales étapes à respecter, de l'information du décès à la gestion opérationnelle du dossier, en passant par la présentation au conseil d'administration.

L'examen de nombreux dossiers lors du contrôle, par sondage aléatoire ou ciblé, met en évidence une grande rigueur dans la tenue des dossiers de legs. Aucune anomalie majeure n'a été constatée et les litiges sont peu nombreux : sur la période, sept litiges ont été relevés, provenant essentiellement de contestations de membres de la famille du testateur.

La Fondation indique qu'elle a mis en place un contrôle externe sur les legs.

1 - De nombreux biens immobiliers légués et des montants d'encaissements souvent supérieurs aux prévisions

L'analyse des legs soumis pour approbation au conseil d'administration entre 2011 et 2014 met en évidence plusieurs particularités : 307 dossiers ont été présentés (soit une moyenne de 38 dossiers par conseil) accompagnés de fiches succinctes, mais délivrant les principaux éléments utiles à la prise de décision, ainsi que les volontés des testateurs. Globalement, la procédure est respectée. Sur la période contrôlée, un seul dossier n'a pas été présenté au conseil (une somme de 15 000 € a été versée à la Fondation alors que le testament et l'acte de décès n'avaient pas été obtenus préalablement).

Sur ces 307 dossiers, 174 correspondent à de nouveaux legs (et une donation), soit en moyenne une quarantaine par an, dont 106 comportent des biens immobiliers, soit 61 % des libéralités. Les 133 autres dossiers soumis au conseil sont tous relatifs à la vente de biens immobiliers issus de legs précédemment acceptés.

⁷⁴ Les chats sauvages ne peuvent être manipulés pour des soins et développent des troubles du comportement en chatterie.

Tableau n° 7 : données relatives aux 174 dossiers de legs et autres libéralités reçus entre 2011 et 2014

	2011	2012	2013	2014
Nombre de dossiers de legs et donations présentés en conseil d'administration	54	56	32	32 + 1 donation
Montants bruts décomptés au décès (« attendus »)	6,2 M€	2,8 M€	1,3 M€	1,9 M€
Nombre de biens immobiliers légués	25	53 ⁷⁵	14	13 + 1 donation
Montants encaissés au 15 septembre 2015	7,6 M€	3,2 M€	1 M€	708 404 €

Source : procès-verbaux du conseil d'administration et tableaux de suivi des legs.

L'analyse comparée des montants bruts décomptés au décès des testateurs, sur lesquels se fonde le conseil d'administration pour accepter ou non le legs, et des montants encaissés pour ces mêmes dossiers au 15 septembre 2015 permet de mettre en évidence d'une part un encaissement des sommes issues du legs trois ans environ après le passage du dossier au conseil d'administration, d'autre part un encaissement souvent plus élevé que le montant attendu (par exemple en 2011 et 2012).

La Fondation n'a pas été en mesure de transmettre un délai moyen de réalisation des dossiers successoraux. Elle précise toutefois, à titre indicatif, que ce délai se situe entre huit mois et cinq ans selon les difficultés rencontrées (contentieux, legs provenant de l'étranger...), le dossier le plus complexe ayant été réglé au terme d'un délai de 17 ans.

2 - Une volonté des testateurs mal tracée

Les principes de construction du compte d'emploi des ressources adoptés lors du conseil d'administration du 10 décembre 2009 prévoient le fonctionnement suivant : « L'ensemble des dons est non affecté et les legs sont en général non affectés. Toutefois, exceptionnellement, certains legs peuvent être affectés à un établissement précis, ou une catégorie précise d'animal. À compter des comptes 2009, ces legs dédiés feront l'objet d'un suivi individualisé en comptabilité de manière à renseigner correctement le compte d'emploi des ressources et un tableau de variation sera présenté avec les comptes annuels ».

a) Un suivi d'exécution des testaments minimaliste

La très grande majorité des legs est affectée au fonctionnement général de la Fondation, les testateurs se contentant de désigner la Fondation comme légataire. Néanmoins, entre 2011 et 2014, plusieurs testaments expriment des volontés ciblées : affectation à un établissement précis, à une « délégation départementale » (type de structure ne figurant pas dans les textes statutaires de la Fondation), au sauvetage des animaux, au sauvetage des chats errants ou des chiens, aux refuges les plus défavorisés, aux chats ou, à défaut, aux animaux de ferme ou encore à la lutte contre l'expérimentation animale. Un legs mentionnait enfin une affectation des fonds pour moitié à la création de dispensaires et pour moitié à la création de refuges et d'emplois jeunes pour chercher des familles d'accueil pour les animaux abandonnés⁷⁶.

⁷⁵ Y compris parcelles et bois.

⁷⁶ Concernant cette dernière succession, aucun élément n'a été transmis lors du contrôle pour justifier de l'utilisation des fonds.

Questionnée lors du contrôle sur le respect de ces volontés, la Fondation a expliqué que son objet statutaire et la diversité de ses actions, retracées dans les rapports moraux, lui permettaient de prendre en compte les volontés des testateurs sans qu'il soit nécessaire de mettre en place « une comptabilité analytique qui serait très artificielle et bien inutile sur le plan pratique ».

L'un des legs affecté, d'un montant d'1,8 M€ a été présenté par la Fondation comme destiné à lutter contre l'expérimentation animale. Il a été accepté par le conseil d'administration du 31 mai 2011. Au cours du contrôle, la Fondation a précisé que ce legs avait rendu possible l'achat en 2013 de l'équipement IRM d'1 M€ évoqué *supra*, qui permet « d'explorer sans méthode invasive les tissus mous, les muscles, les tendons, les ligaments, le cerveau, les articulations, la moelle épinière, les tumeurs ». Pourtant, la Fondation n'a pas produit d'éléments émanant du conseil établissant l'affectation du produit de ce legs à l'achat de l'IRM. Au demeurant, ce legs aurait dû être suivi en legs affecté et en fonds dédiés pour les fonds non consommés sur l'exercice, soit 800 000 € disponibles après l'achat de l'IRM.

Les règles adoptées par le conseil d'administration ne sont donc pas appliquées. Une partie des legs mentionnant des volontés particulières devraient figurer dans le compte d'emploi des ressources en legs affectés. Le suivi en fonds dédiés n'est nécessaire que si les sommes concernées ne sont pas dépensées dans l'année.

La Fondation a précisé qu'elle tiendrait compte des remarques de la Cour s'agissant de la qualification en legs affecté pour les exemples suivants : établissement précis ou délégation (qu'elle compte développer à l'échelon départemental), animaux de ferme, chats, expérimentation animale, création de dispensaires, création de refuges. Elle s'est engagée à les intégrer comme des legs affectés au sein du compte d'emploi des ressources.

b) Le cas particulier des legs avec charge

La Fondation opère un suivi comptable particulier dans le seul cas où une charge est imposée. Sur la période 2011-2014, une seule succession a donné lieu à ce type de suivi. En effet, la libération des biens (2,04 M€ et un appartement d'une valeur d'1,4 M€) était subordonnée à la création d'un refuge pouvant accueillir 80 chiens dans l'ouest francilien dans un délai de trois ans, ce qui s'est traduit par la création du refuge de Morainvilliers⁷⁷.

Par le passé, la succession Magnoux (1997) a fait partie des rares cas de legs avec charge. Une testatrice avait subordonné la libération de son patrimoine (des immeubles situés à Paris et Caen, d'une valeur de plus de 7 MF) au bénéfice de la Fondation à la condition que celle-ci crée une « délégation départementale » à son nom dans sa maison située à Cannes et qu'elle la conserve pendant 50 ans⁷⁸.

⁷⁷ Acquisition du refuge en 2013, travaux en 2014, ouverture en 2015.

⁷⁸ Cf. chapitre IV-§I –A.

3 - Les frais de traitement des legs

Les frais de traitement des legs constatés entre 2011 et 2014 se situent, selon les exercices, entre 176 342 € et 219 804 €. Si les salaires augmentent sur la période, les frais liés aux honoraires des notaires traduisent davantage de fluctuations (avec une tendance générale à la diminution, de 84 843 € en 2011 à 70 864 € en 2014), dans une proportion moindre néanmoins que la variation des encaissements réalisés. D'un exercice à l'autre, les frais représentent entre 1 et 3 % des montants encaissés à ce titre.

CONCLUSION

Globalement, la recherche et le traitement des dons, qui représentent près du tiers des ressources annuelles de la Fondation, sont satisfaisants. Le circuit des dons en provenance des dispensaires doit néanmoins être fiabilisé.

Les legs, qui représentent plus de la moitié des ressources annuelles de la Fondation, font également l'objet d'une gestion rigoureuse. Toutefois, le respect des volontés particulières exprimées par certains testateurs doit être suivi avec davantage d'attention.

Chapitre IV

Les emplois : missions sociales, frais de fonctionnement, immobilisations et mises en réserve

I - Les missions sociales

A - Une gestion directe d'établissements concentrés sur l'Ile-de-France et le Sud

1 - La diversité des constats relatifs aux différents types d'établissement

Les 19 établissements⁷⁹ de la Fondation représentent une dépense annuelle de 5,9 M€ en 2014, globalement stable depuis 2011 (+ 5,6 %). Ce chiffre cache des variations contrastées entre les différentes catégories d'établissement : + 45 % pour les dispensaires (ouverture du dispensaire de Bordeaux) ; + 46 % pour la ferme éducative ; + 6,7 % pour les centres d'accueil (+ 6,7 %) ; à l'inverse, une diminution pour les refuges (- 11 %) et les maisons de retraite (- 17,6 %).

Tableau n° 8 : dépenses annuelles des établissements (en euros)

En €	2011	2012	2013	2014	Évolution
Dispensaires	1 248 947	1 246 547	1 494 512	1 808 808	44,8 %
Refuges	2 515 800	2 194 226	2 271 078	2 240 024	-11 %
Centres d'accueil	777 044	815 395	840 572	829 465	6,7 %
Maisons de retraite	828 601	736 543	820 429	682 014	-17,7 %
Ferme éducative	277 415	258 915	322 987	405 851	46,3 %
Total	5 647 807	5 251 626	5 749 578	5 966 162	5,6 %

Source : comptes annuels 2011 à 2014.

⁷⁹ En tenant compte de la classification en missions sociales effectuée par la Fondation pour la maison de Cannes-Magnoux, affectée en « délégation départementale ».

La répartition des établissements par catégorie figurant dans le descriptif des missions sociales n'est pas conforme à la description faite par la Fondation dans d'autres documents. Ainsi, la catégorie « centres d'accueil » regroupe des établissements divers, qualifiés dans d'autres cas (notamment sur le site internet) de « refuges » ou « maisons de retraite ».

La Fondation a précisé, à la suite de cette observation, qu'elle s'engageait à rationaliser la terminologie employée pour les différents types d'établissements dans le cadre du guide des procédures internes.

La Fondation distingue quatre types d'activités⁸⁰ :

- recueil d'animaux et finalité d'adoption, correspondant à la catégorie « refuge » ;
- accueil et accompagnement des animaux jusqu'à la fin de leur vie, correspondant à la catégorie « maison de retraite » ;
- activité de soins vétérinaires pure, correspondant à la catégorie « dispensaire » ;
- activité de recueil d'animaux à finalité pédagogique, correspondant à la catégorie « ferme pédagogique ».

Le coût des établissements ne fait l'objet d'aucun pilotage fondé sur des analyses de dépenses. Ce coût apparaît relativement disparate pour des établissements aux caractéristiques proches (type d'activité, type d'animaux accueillis ou soignés et nombre de salariés).

S'agissant du dénombrement des animaux, la Cour a constaté l'imprécision des mécanismes de remontée des données⁸¹, qui ne permettent pas de vérifier l'exactitude des chiffres avancés (la Fondation indique « offrir 650 000 gamelles par an, 36 000 soins médicaux et héberger plus de 2 000 animaux par an »⁸²). La Fondation a pris l'engagement de déployer un système d'information optimisant la remontée des informations au siège.

a) Les refuges

Les six refuges (Bellegarde, Brignoles, Carros, Lagoubran, Morainvilliers, Villevaudé) disposent d'une capacité d'accueil de 490 chiens⁸³ et 320 chats, mais également pour d'autres animaux abandonnés, sauvages ou retirés de propriétaires maltraitants. Ces animaux sont susceptibles d'adoption (1 084 en 2014). Dans ce cas, la Fondation demande une participation aux frais (tatouage, stérilisation, etc.) : 100 € ou 120 € pour un chat ou un chaton et 135 à 400 € pour un chien⁸⁴.

⁸⁰ La Fondation a précisé qu'un établissement était susceptible de cumuler différentes activités.

⁸¹ Cf. *supra* chapitre I-§ II-B.

⁸² Les documents fournis par la Fondation précisent la capacité d'accueil, et les entrées-sorties d'animaux ainsi que les décès constatés dans les établissements.

⁸³ Seule la capacité d'accueil légale des chiens adultes est réglementée (soumise à déclaration pour un effectif de moins de 50 chiens et à autorisation pour plus de 50 chiens) – elle peut être dépassée sans limitation pour les chiens non sevrés, de moins de quatre mois. Une tolérance de dépassement de 10 à 20 % peut également être accordée par les services vétérinaires déconcentrés en période d'abandons et de retraits d'animaux sur décision administrative.

⁸⁴ Participations aux frais affichées dans les refuges.

Les refuges visités lors du contrôle (Carros, Lagoubran, Morainvilliers, Villevaudé) mobilisent un personnel motivé et attentif au bien-être des animaux. Ces établissements doivent répondre à des normes précises et reçoivent la visite régulière des services vétérinaires.

b) Les maisons de retraite

Les trois maisons de retraite (Cannes, Heugas, Pont-Saint-Esprit)⁸⁵ ont une capacité d'accueil de 100 chiens et 90 chats, mais accueillent également d'autres animaux très divers (chèvres, porcs, chinchillas, lapins, animaux de basse-cour, oiseaux, furets, moutons et ânes).

Affichant un recours très rare à l'euthanasie⁸⁶, la Fondation accueille, dans ces maisons de retraite, les animaux qui ne seront pas adoptés (notamment les chiens et les chats âgés, handicapés ou à l'apparence peu avantageuse) et ceux dont les propriétaires sont décédés et ont exprimé la volonté testamentaire de confier leur animal à la Fondation, qui les adopte définitivement.

Les maisons de retraite pour animaux ne répondent pas à une catégorie juridique précise et reconnue par le ministère de l'agriculture. Elles font l'objet d'un contrôle restreint. La maison de retraite de Cannes concentre, au rez-de-chaussée d'un pavillon, 40 chats dans des espaces qui, à l'origine, n'ont pas été conçus pour cette activité. Elle n'a fait l'objet d'aucun contrôle vétérinaire sur la période, tout comme la maison de retraite de Pont-Saint-Esprit. La situation sanitaire de ce type d'établissement mériterait d'être mieux contrôlée par les services vétérinaires.

c) Les centres d'accueil

Les centres d'accueil recouvrent une catégorie d'établissements disparates : les établissements de Bastellicacia et Ouerre, présentés comme des maisons de retraite, l'établissement de Bailly (dans le parc du château de Versailles), présenté comme un refuge, et la délégation départementale de Cannes-Magnoux.

- Les établissements accueillant des animaux

Trois établissements accueillent au total 176 chats, 50 chevaux, ânes et mulets, des oiseaux, des cochons d'Inde et des animaux de basse-cour. Ces animaux ont vocation à finir leur vie dans ces établissements et n'ont que très rarement vocation à être adoptés.

Ainsi, l'activité du centre d'accueil de Bailly s'assimile davantage à l'activité d'une maison de retraite : les chevaux, chèvres, moutons accueillis y termineront leurs jours.

⁸⁵ Deux maisons de retraite (Cannes et Pont-Saint-Esprit) ont été visitées lors du contrôle.

⁸⁶ Selon la Fondation, les seuls actes d'euthanasie pratiqués sont décidés et effectués par les vétérinaires pour des raisons médicales impératives.

- L'établissement de Cannes-Magnoux

Issu d'un legs avec charge accepté en 1997⁸⁷, l'établissement de Cannes-Magnoux est en réalité une maison léguée avec d'autres biens immobiliers à la condition de devenir, pour 50 ans, une « délégation départementale » de la Fondation. Alors que le règlement intérieur de la Fondation ne prévoit que la possibilité de création de délégations régionales – qui pour autant n'existent pas dans l'organisation actuelle -, la Fondation a fait apposer une plaque mentionnant que la villa était une délégation départementale, afin d'attester de la réalisation de la condition du legs.

Pourtant, lors de la visite de cette « délégation », le constat a été fait que l'activité y était très faible, voire inexistante. À l'exception de la plaque extérieure et de l'aménagement d'un salon au rez-de-chaussée (un bureau, un panneau et des revues de la Fondation), aucun élément n'atteste de la réalité d'une activité. Le constat d'huissier produit par la Fondation lors de la contradiction ne fait que confirmer les constats visuels effectués lors du contrôle. Au surplus, la Fondation n'a transmis aucune donnée de flux physiques et téléphoniques. Seules deux attestations de donateurs et l'augmentation des donateurs dans le secteur sont apportées en justification de l'activité de cet établissement sur quatre années.

En tout état de cause, l'établissement de Cannes-Magnoux n'a aucune activité en lien avec les missions sociales de la Fondation. Les frais afférents ne devraient pas y être rattachés.

d) Les dispensaires

Les cinq dispensaires (Bordeaux, Marseille, Nice, Paris, Toulon), dont deux ont été visités lors du contrôle, délivrent des soins médicaux (consultations, opérations, stérilisations) destinés aux animaux des personnes démunies, ce qui représente entre 23 068 et 36 670 actes par an⁸⁸.

Une participation aux frais (excluant le salaire des vétérinaires) est fréquemment versée par les personnes venant y faire soigner un animal. À défaut, ces personnes attestent de la faiblesse ou de l'absence de leurs revenus. La demande de dispense de participation aux frais est instruite par la personne responsable de l'accueil, qui demande la signature d'une attestation sur l'honneur. Dans la pratique, une majorité de propriétaires d'animaux participent aux frais, ce qui procure à la Fondation des recettes significatives. Ces activités ont parfois été bénéficiaires, notamment en 2011 et 2012 pour le dispensaire de Paris. Mais le plus souvent, les activités des dispensaires sont déficitaires.

⁸⁷ Cf. *supra* chapitre III-§ II-B.

⁸⁸ Le recensement fourni par la Fondation porte en réalité sur les actes effectués dans les dispensaires et non sur les animaux soignés. En effet, les feuilles de remontée d'information contrôlées dans les dispensaires ne précisent pas le nombre d'animaux venus en consultation, mais uniquement la liste des actes effectués.

Tableau n° 9 : montant des dons anonymes recueillis dans les dispensaires

En €	2011	2012	2013	2014	Évolution
Dons anonymes dispensaires	962 955	814 174	858 474	826 966	-14,1 %

Source : balances générales analytiques 2011 à 2014

Les frais pris en charge pouvant donner lieu à participation⁸⁹ sont affichés dans l'ensemble des dispensaires. Ils sont compris entre 18 € pour une simple consultation et 225 € pour une opération mammaire sur une chienne. Variables selon les dispensaires, ils sont moins élevés à Paris. La Fondation considère que cette participation aux frais est conforme aux dispositions de l'article 261-7-1 b du code général des impôts et aux dispositions d'une instruction fiscale du 28 août 1987⁹⁰. Toutefois, des contentieux ont été ouverts devant l'ordre des vétérinaires, notamment dans le Sud de la France, à l'encontre des vétérinaires salariés de la Fondation.

Les dispensaires visités sont correctement tenus et dotés progressivement d'appareils de diagnostic modernes (échographe notamment) en fonction des demandes et spécialités des vétérinaires qui les utilisent. La plupart d'entre eux souffrent toutefois d'une insuffisance des travaux de rénovation. Sur ce point, la Fondation s'est engagée à maintenir en bon état ses dispensaires.

e) La ferme pédagogique

Une ferme éducative, située dans le parc du château de Versailles, promeut le respect de la vie animale et reçoit à cet effet la visite de groupes scolaires (400 à 800 enfants par an). La ferme gère 250 ovins, 30 caprins, 6 ânes, 8 vaches, 30 lapins et 100 animaux de basse-cour. Pour une grande part, ces animaux ont été achetés, comme l'indique l'état de l'actif de la Fondation.

Le tarif des visites pédagogiques est de 3 € par enfant, mais le nombre de visites réalisées à ce titre est faible (2 660 enfants en quatre ans⁹¹), même si, par ailleurs, le site de la ferme pédagogique est visité quotidiennement par un nombre élevé de visiteurs du « domaine de Marie-Antoinette ».

L'installation de la ferme pédagogique dans cet emplacement prestigieux est ancienne. La convention d'origine date en effet de 1990 et a été renouvelée par deux conventions en mai 2001, qui ont elles-mêmes fait l'objet d'avenants.

⁸⁹ Affichettes relatives au montant des frais pris en charge, constatées *in situ*.

⁹⁰ BOAMP 12 septembre 2012 : « les associations reconnues d'utilité publique peuvent ouvrir des centres de soin vétérinaires dont la gestion technique est confiée à des vétérinaires diplômés, rémunérés par l'association. Les contrats passés, à cet effet, entre les vétérinaires et les associations sont soumis au conseil régional de l'ordre des vétérinaires qui veille à leur conformité avec la déontologie de la profession. Cette activité est susceptible d'être exonérée (de TVA) si les services ne sont offerts qu'à des personnes dont les revenus de leur permettraient pas, à défaut, de faire soigner leurs animaux ; la contribution financière éventuelle est inférieure au tarif pratiqué par les vétérinaires ; la gestion de l'association est désintéressée et l'association ne recourt pas à la publicité pour ses activités ».

⁹¹ 2 660 enfants correspondent à 665 enfants par an reçus par classes de 25 soit moins de 27 visites organisées par an alors que quatre mois d'ouverture correspondent à 80 jours potentiels pour accueillir les enfants.

Aux termes de ces diverses conventions, la Fondation s'est engagée à restaurer ou reconstruire pour un montant qui, au fil des ans, a représenté une somme de plus de 4,3 M€, financée sur les ressources de la générosité publique, les bâtiments dits du « Hameau de la Reine ». Elle s'acquitte par ailleurs d'une redevance annuelle qui, aux dires tant de la Fondation que de l'établissement public de Versailles, est significativement inférieure aux prix des locations immobilières et foncières dans un tel lieu⁹² : pour autant, cette redevance d'occupation s'élève au total à près de 24 000 € par an (2014)⁹³, montant largement supérieur aux recettes collectées par l'exploitation de la « ferme » (2 527 €).

La Fondation indique qu'elle a conclu avec l'établissement public du musée de Versailles « un accord équilibré ». Elle justifie le montant des travaux réalisés par ce qu'elle estime être la modicité de la redevance et par « le bénéfice d'un lieu unique par son exposition et son prestige qui lui permet de remplir deux de ses missions essentielles : l'hébergement de nombreux animaux et l'accueil permanent du public ainsi que des enfants des écoles ».

La faible fréquentation de la ferme enregistrée dans les comptes de la Fondation et la communication très limitée organisée sur le site conduisent pourtant à considérer que l'argent issu de la générosité publique aurait pu trouver un usage moins coûteux dans une ferme pédagogique installée, certes dans un lieu moins prestigieux, mais tout aussi susceptible d'accueillir un nombre équivalent de jeunes visiteurs.

2 - Le constat d'une stratégie désordonnée de développement des établissements

a) Une absence d'ouverture de nouveaux dispensaires en dépit d'engagements pris

Depuis l'ouverture d'un dispensaire à Bordeaux en 2011, aucun dispensaire n'a été ouvert. Pourtant, lors d'un conseil d'administration en décembre 2012, il avait été proposé « d'investir dans les zones défavorisées pour créer des dispensaires en sollicitant l'appui des élus pour la mise à disposition de locaux en centre-ville ». Dans la note préparatoire au conseil d'administration, une proposition de sites d'implantation avait été faite notamment pour Nancy, Clermont-Ferrand, Lyon ou Nantes. Toutefois, la Fondation souhaitait appuyer son développement sur « la mise à disposition d'un local par les mairies concernées » pour éviter un investissement important.

À ce jour, aucun dispensaire supplémentaire n'a été ouvert. La Fondation a toutefois indiqué, lors de la contradiction, envisager l'ouverture de cinq nouveaux dispensaires d'ici 2018 (notamment un à Metz et un à Rennes). Ces objectifs, qui n'ont cessé de varier au cours du contrôle, ne sont pas en rapport avec le faible nombre d'ouvertures constatées ces dernières années.

⁹² Cf. en annexe n° 7 une présentation des conditions d'occupation du site par la Fondation.

⁹³ 13 661,64 € pour la convention « ferme pédagogique » et 10 289,78 € pour la convention « Pâtures – Bailly ».

b) Des stratégies hétérogènes d'ouverture et de fermeture d'établissements

Le conseil d'administration du 9 décembre 2010 a décidé l'ouverture d'une maison de retraite à Heugas (Landes) afin d'y transférer l'activité des établissements de Louveciennes (Yvelines) et Ouerre (Eure-et-Loir). La décision de vente de l'établissement de Louveciennes a été prise par le conseil d'administration du 8 décembre 2011.

Or, si la maison de retraite d'Heugas a bien été ouverte, celle de Ouerre n'a finalement pas été fermée et l'établissement de Louveciennes n'a pas été vendu.

Concernant Ouerre, la Fondation a indiqué : « Son activité a été maintenue parce qu'entre la décision et la mise en œuvre, un grand nombre d'animaux, notamment des chats, ont été abandonnés et que la maison de retraite d'Heugas ne pouvait en héberger qu'une partie seulement ». En réalité, la Fondation a précisé lors de la contradiction que la fermeture de Ouerre avait été envisagée en raison des difficultés de gestion des animaux accueillis (nombreux chats sauvages, cas complexes à prendre en charge).

Quant à l'établissement de Louveciennes, il a fait l'objet d'une promesse de vente signée à la fin de 2012, qui n'a pas abouti. La Fondation a donc précisé avoir « décidé de conserver dans l'immédiat cette propriété pour recevoir les archives de la Fondation et une partie des stocks administratifs importants qui encombrant Paris et Versailles, ainsi qu'héberger des chats ». Or, alors même que la destination de ce bien était encore peu précise, des travaux conséquents ont été réalisés en 2014 à hauteur de 413 900 €. Sur les quatre années contrôlées, ce bien n'a servi qu'à loger un salarié. La Fondation a précisé, lors de la contradiction, qu'elle y installerait dès 2016, sous réserve de l'accord de la mairie, un rez-de-chaussée de stockage, un étage de bureaux administratifs et un étage pour l'accueil des chats ou d'animaux en transit ou à problèmes.

Dans le même temps, la Fondation décidait⁹⁴ l'acquisition de la maison au Perray-en-Yvelines, située à 30 km de l'établissement de Louveciennes inutilisé à ce jour, pour créer une nouvelle maison de retraite dans le cadre du projet d'assurance vie pour animaux de la Banque Postale (cf. *supra*). L'achat de ce bien a été justifié par la Fondation par le fait que les maisons de Louveciennes et du Perray-en-Yvelines ne répondaient pas aux mêmes besoins, la première ne permettant pas d'accueillir de chiens.

c) Un refuge mis provisoirement à disposition d'une association « endogène »

La Fondation est propriétaire de deux refuges à l'est de Paris, à Villevaudé et Charmentray (situés en Seine-et-Marne), acquis l'un comme l'autre dans les années 1980. Constatant une baisse des abandons dans l'Est parisien, la Fondation a décidé de fermer et mettre en vente le refuge de Charmentray, avant de se raviser, au motif que la SPA paraissait être le seul acheteur intéressé.

⁹⁴ Conseil d'administration du 11 décembre 2014.

La Fondation a alors décidé, en mai 2012, de louer le bien pour un loyer annuel de 2 400 € à une association créée fin novembre 2011, soit à peine six mois avant le début de la location, par un employé de la Fondation⁹⁵. Lors du contrôle, la Fondation a indiqué que cette décision avait fait l'objet d'une information en conseil d'administration, ce dont le procès-verbal du conseil n'atteste toutefois pas. L'association, qui s'apparente à un prolongement de la Fondation, exerce une activité commerciale⁹⁶ de pensions d'animaux que la Fondation qualifie de majoritairement non lucrative conformément aux statuts de l'association.

La Fondation utilise cette pension pour placer certains chiens ou chats lorsqu'elle n'a plus de place dans ses propres refuges, ce qui est en contradiction avec l'affirmation d'un moindre besoin sur l'Est parisien.

Selon l'association, la Fondation a mis en pension des chats et chiens pour un coût de 102 030 € en 2013 et 65 060 € en 2014 (soit une part significative du budget de l'association qui s'élève à 174 000 €), coût il est vrai moins élevé que les charges de fonctionnement de l'établissement de Charmentray en 2011 et 2012.

La location de cet établissement au profit de cette association pour exercer une mission commerciale illustre les incohérences de la stratégie de développement de la Fondation au regard des appels à la générosité publique. Au demeurant, la Fondation a précisé que le bail de Charmentray arrivait à échéance et qu'elle ne le reconduirait pas, préférant le reprendre pour y ouvrir une maison de retraite.

3 - Des établissements qui respectent globalement la réglementation

a) Des établissements globalement conformes à leur vocation

Les rapports de contrôle des services déconcentrés de l'État relèvent la conformité des établissements contrôlés à la réglementation en vigueur : les établissements sont propres, les animaux sont bien traités, leur nourriture est saine et équilibrée, les animaux malades sont isolés et soignés, les enclos, niches ou cages sont adaptés à la taille des animaux, ils sont isolés du public, et le personnel est qualifié et en nombre suffisant.

Des contrôles ont néanmoins relevé des points de non-conformité dans quatre établissements :

- En 2011, à la ferme pédagogique du domaine de Marie-Antoinette à Versailles, un défaut récurrent d'identification d'animaux⁹⁷ a conduit la direction départementale de la protection des populations des Yvelines à mettre la Fondation en demeure de prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à la réglementation puis, faute de mesures prises, à menacer d'abattage les bovins concernés.

⁹⁵ La trésorière de cette association est également salariée de la Fondation et l'association a son siège social domicilié à la maison de retraite de Pont-Saint-Esprit (Gard), dont est responsable le président de l'association.

⁹⁶ Les tarifs pratiqués se situent légèrement en dessous des prix du marché : 15 € par jour pour les chiens et 10 € par jour pour les chats. L'association a accueilli 195 chats et 461 chiens en 2014.

⁹⁷ « Le caractère disgracieux » de boucles en plastique jaune sur les oreilles « d'animaux exposés au public dans un site historique de grande renommée » avait été avancé par la Fondation pour s'exonérer du respect de la réglementation.

- En 2012, deux points de non-conformité ont été relevés pour la maison de retraite de Bastellicaccia (Corse). La dernière inspection, menée le 11 septembre 2015, a constaté la régularisation de la situation.
- Au refuge de Carros, trois contrôles effectués entre 2011 et 2013 ont relevé des anomalies persistantes. Certaines d'entre elles ont été corrigées. La Fondation a expliqué que le changement de responsable du refuge avait engendré des difficultés, mais qu'elle mettait tout en œuvre pour corriger les anomalies restantes.
- Au dispensaire de Paris, un point de non-conformité relatif à la conservation des médicaments a été relevé lors du contrôle mené en 2014.

b) Un entretien minimal

Le contrôle a conduit à constater que, d'une façon générale, les établissements étaient entretenus *a minima* et que certains d'entre eux devaient être rénovés. Les dispensaires de Paris (défraîchi) et de Toulon (non climatisé), le refuge de Lagoubran et la maison de retraite de Cannes-Broussailles témoignent ainsi de cet entretien minimal. À l'inverse, le refuge de Morainvilliers, qui vient d'ouvrir, est particulièrement luxueux : box de 60 m² pour les chiens, chauffage au sol dans les niches en bois, parasol et bassin.

Par ailleurs, plusieurs salariés ont indiqué lors du contrôle avoir eu recours à des dons en nature pour équiper leurs établissements, par exemple pour acheter un ordinateur (dispensaire de Toulon). Beaucoup de travaux sont réalisés en régie pour des raisons d'économie, parfois de manière pertinente (Pont-Saint-Esprit), parfois au risque d'un non-respect des règles de sécurité (porte montée à l'envers au dispensaire de Nice).

Dans certains établissements, les espaces dédiés aux personnels et bénévoles sont constitués de pièces exiguës et non adaptées, parfois mal isolées, les coins repas et espaces de convivialité étant souvent réduits (dans une salle d'opération au dispensaire de Nice).

La Fondation s'est engagée à mettre en place un audit indépendant des établissements afin de recenser les travaux à mettre en œuvre. Elle s'est engagée également à apporter les aménagements utiles pour améliorer les conditions de travail des salariés et bénévoles.

B - Des actions spécifiques recouvrant des réalités diverses

1 - Les actions de communication

a) « la Voix des bêtes »

La revue « la Voix des bêtes » est publiée à un rythme bimestriel. Les rapports moraux de 2011 et 2012 évoquent un tirage à 250 000 exemplaires. En 2013, il est mentionné une édition à 65 000 exemplaires. Cette revue est adressée gratuitement aux personnes figurant au fichier des donateurs de la Fondation.

« La Voix des bêtes » est une revue d'un format et d'une qualité équivalents à des revues vendues dans le commerce. Elle a pour but de sensibiliser et informer pour mieux intégrer l'animal dans la société. Cette revue permet de rendre compte des enquêtes et sauvetages qui mobilisent la Fondation et de communiquer sur les projets en cours. Elle se structure systématiquement autour d'un éditorial, d'articles d'actualité sur la Fondation ou sur les questions de défense des animaux, de la présentation d'un établissement de la Fondation, d'articles relatifs au comportement des animaux, etc. La revue publie chaque année le rapport moral de l'exercice précédent dans un des numéros du premier semestre.

b) La réalisation d'un film

La Fondation a indiqué, lors d'un conseil d'administration de décembre 2013, sa volonté de réaliser un film sur l'abattage rituel. Le conseil d'administration a décidé d'affecter un budget de 27 000 € à la réalisation de ce film documentaire. À ce jour, les travaux ont démarré, mais ont été interrompus suite aux attentats survenus à Paris en janvier 2015. La Fondation a précisé qu'ils reprendraient dès que possible.

2 - Une manifestation destinée à encourager les adoptions : le « Noël des bêtes »

La Fondation organise annuellement, en novembre, une manifestation au parc des expositions de la porte de Versailles de Paris pour proposer à l'adoption les animaux qu'elle a recueillis dans ses refuges. Chaque responsable de refuge sélectionne les chiens et chats qui pourront supporter le voyage et sont susceptibles d'être adoptés. Des camions sont loués pour organiser le transit des nombreux animaux (de l'ordre d'une soixantaine de chiens et autant de chats pour le refuge de Bellegarde en 2014) qui seront présentés au public.

Cette manifestation constitue un temps fort pour la Fondation : il s'agit d'une opération de grande ampleur pour favoriser l'adoption d'animaux, en complément des journées portes ouvertes qui ont lieu dans les refuges et d'annonces passées dans les médias.

Tableau n° 10 : nombre de chiens et chats adoptés annuellement

	2011	2012	2013	2014
Adoptions	1371	1096	1133	1084
dont celles réalisées au Noël des bêtes	283	198	294	290
	137 chiens 146 chats	91 chiens 107 chats	97 chiens 197 chats	112 chiens 178 chats

Source : rapports moraux et données transmises par la Fondation.

Les adoptions réalisées sont importantes, rapportées à la capacité d'accueil des refuges de la Fondation : 490 places pour les chiens et 320 places pour les chats, soit 810 places au total. La Fondation place donc annuellement plus d'animaux que sa capacité d'accueil, ce qui atteste d'une rotation importante dans les refuges. La manifestation du Noël des bêtes abandonnées y contribue annuellement à hauteur de 18 % à 26 %.

3 - L'attribution de secours et subventions, destinés principalement à financer des frais vétérinaires

Les dons, subventions et aides versées par la Fondation sont peu significatifs : 34 784 € en 2014. Ils concernent principalement la prise en charge de frais vétérinaires pour les animaux de personnes démunies.

Au-delà de ces prises en charge, la Fondation accorde des subventions à des associations investies dans la cause animale, parmi lesquelles le refuge de Caldaniccia (3 807 € en 2011, 1 100 € en 2012 et 734 € en 2013), la société corse de protection animale (5 000 € en 2013 et 4 230 € en 2012), la WSPA (1 603,75 € en 2011) et l'association de lutte contre la vivisection (5 000 € en 2014).

4 - Des coopérations d'intensités diverses avec les pouvoirs publics

a) Une mission significative d'enquête en partenariat avec les pouvoirs publics

La Fondation réalise des enquêtes à la suite de dépôts de plainte pour maltraitances sur animaux, enquêtes réalisées par des enquêteurs salariés ou bénévoles. Les enquêteurs sont chargés, à la réception d'un courriel ou d'un appel à la Fondation, d'aller « rencontrer les propriétaires pour discussion, prendre des photos, réaliser des attestations de voisinage et (...) déposer plainte ». Cette activité, très importante aux yeux de la Fondation, a conduit à 154 dépôts de plainte sur la période, selon les informations transmises par la Fondation.

Les cas de dépôts de plainte sont divers (par exemple, retrait d'un chien amaigri à la suite d'une plainte d'un voisin ou intervention dans un élevage de chiens non conforme à la suite d'un signalement auprès de la Direction départementale de protection des populations).

La Fondation précise dans son manuel à l'usage des enquêteurs que ces derniers n'ont « pas autorité pour contrôler et intervenir dans les animaleries et les élevages. C'est la compétence de la DDPP ». Malgré cette précision, l'exercice de la fonction d'enquêteur peut engendrer une confusion au regard des missions exercées par les inspecteurs de la DDPP, lesquels ne sont pas toujours informés des actions de la Fondation.

b) Des actions régulières auprès des autorités judiciaires et des tribunaux

La Fondation travaille « en étroite collaboration avec les autorités judiciaires » pour accompagner la saisie judiciaire d'animaux maltraités, qui sont ensuite pris en charge par la Fondation dans ses refuges. Ces relations sont fréquentes et documentées.

c) La coordination avec le service de protection et d'accueil des collectivités locales et privées

Cette coordination se met principalement en œuvre dans le cadre des activités d'accueil d'animaux abandonnés dans les refuges, à la suite soit d'un retrait judiciaire, soit du recueuil d'un animal placé en fourrière.

d) Une coopération plus limitée avec les pouvoirs publics dans les domaines de la réglementation ou de l'information relatives à la protection des animaux

La Fondation indique participer « à l'élaboration des lois relatives aux animaux et à la protection de ses derniers. Elle participe aux différentes réunions organisées par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture (conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale - CNOPSAV- ; comité « Bien-être animal » - BEA -). Le ministère de l'agriculture ayant indiqué ne pas avoir souvenir d'une correspondance technique avec la Fondation en matière de réglementation et de protection des animaux, la Fondation a produit deux courriels adressés à la DGAL, ce qui, sur quatre ans, illustre le caractère limité de l'implication sur des projets de textes⁹⁸. Par ailleurs, sur les cinq comptes rendus transmis par la Fondation, deux seulement font mention d'une intervention succincte de représentants de la Fondation.

5 - Les autres missions sociales de la Fondation sont peu voire non effectuées

D'autres missions, inscrites par la Fondation dans ses missions sociales, ne donnent lieu qu'à très peu de réalisations.

a) Animation de sections éducatives de jeunes

Au-delà de l'accueil d'enfants dans la ferme pédagogique de Versailles, la Fondation poursuit une mission sociale visant à effectuer des interventions éducatives à destination des enfants, conformément à l'article premier de ses statuts, qui lui fixe notamment pour but de « propager (notamment parmi la jeunesse) la connaissance et le respect de la vie animale ».

Interrogée sur ses actions en la matière, la Fondation a transmis lors du contrôle trois cahiers pédagogiques édités en 1987, et non réédités à ce jour. Elle précise pourtant dans les calendriers diffusés à ses donateurs entre 2012 et 2014 qu'elle édite et diffuse des manuels d'éducation dans les écoles.

⁹⁸ Propositions émises sur l'arrêté fixant les règles sanitaires et de protection animale auxquelles doivent satisfaire les activités liées aux animaux domestiques et sur l'annexe II de l'arrêté ministériel relatif aux activités relevant de l'article L 214-6 (IV) du code rural et de la pêche maritime.

b) Conférences et congrès

La Fondation n'a pas organisé de conférence sur la protection animale durant la période contrôlée. Les calendriers annuels diffusés à ses donateurs en 2012, 2013 et 2014 mentionnent pourtant l'organisation de congrès scientifiques.

La Fondation a précisé qu'elle mènerait à l'avenir une réflexion en vue de développer ce moyen d'action.

c) Attributions de prix et récompenses

Une seule récompense a été attribuée par la Fondation, en 2013, d'un montant de 3 000 €. Le bénéficiaire en a été l'un des enquêteurs bénévoles de la Fondation. Celle-ci a précisé que ceci s'assimilait davantage au versement d'une prime qu'à l'attribution d'un prix.

La Fondation a également indiqué qu'elle avait apporté son soutien à des associations dont l'action au bénéfice de la cause animale était reconnue notamment s'agissant de la lutte contre la corrida ou la vivisection, ou de la promotion de campagnes de stérilisation des chats. Elle s'est engagée à mettre en valeur ces actions à l'avenir.

d) Concours et bourses

Aucune réalisation n'a été constatée sur la période.

La Fondation a précisé qu'elle mènerait une réflexion pour avoir recours à ce moyen d'action. Elle a indiqué notamment qu'elle envisageait d'attribuer une bourse à des chercheurs poursuivant un programme de recherche destiné à atténuer les souffrances animales ou à élaborer une viande de synthèse. À ce sujet, la Fondation mentionne dans plusieurs supports qu'elle collabore avec une équipe de chercheurs travaillant sur la fabrication de viande de substitution. Aucun justificatif de cette activité n'a pourtant été produit lors du contrôle.

e) Centre de documentation et formations spécifiques

Aucun centre de documentation n'existe dans les établissements visités. Aucun élément n'a été transmis au sujet des formations que dispenserait la Fondation. Cette dernière s'est engagée à mener une réflexion sur le sujet.

II - Les frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement de la Fondation représentent un montant de 844 172 € en 2014, soit 8,9 % des emplois de la Fondation. Ils sont en hausse de près de 17 % sur la période.

Tableau n° 11 : frais de fonctionnement de la Fondation

	2011	2012	2013	2014	Évolution
Frais de direction générale	530 664	565 179	62 4629	65 2277	22,9 %
Publicité	4 041	11 410	3 840	9 800	142,5 %
Frais généraux	188 828	183 786	184 999	182 095	-3,6 %
Total	723 533	760 375	813 468	844 172	16,7 %

Source : comptes annuels 2011 à 2014

A - Des salaires maîtrisés

La masse salariale de la Fondation est maîtrisée. Les salaires les plus élevés en 2014 sont ceux de la directrice générale (100 588 € bruts annuels) et du président (88 515 € bruts annuels).

Pour le reste, les rémunérations ne sont pas homogènes selon les fonctions et semblent résulter d'une sédimentation dans le temps. Les rémunérations comportent une part variable importante : heures complémentaires, supplémentaires, primes d'ancienneté ou exceptionnelle.

Sur la période contrôlée, deux administrateurs de la Fondation ont été rémunérés (le président et le secrétaire général) ; sous réserve d'une clarification de l'activité du secrétaire général, comme mentionné précédemment, ces rémunérations sont conformes à la réglementation en vigueur.

B - Des honoraires en forte hausse

Les honoraires des prestataires extérieurs de la Fondation sont en forte hausse sur la période. C'est notamment le cas des honoraires du cabinet comptable, passés de 149 000 € en 2011 à 220 403 € en 2014 (+ 48 %). En revanche, les honoraires du commissaire aux comptes sont restés stables (79 020 € en 2014).

Les honoraires d'avocat et d'huissier sont en hausse de 11 % sur la période.

Cette évolution des frais d'honoraires est liée à une externalisation croissante des tâches, en l'absence d'une structuration administrative suffisante de la Fondation elle-même.

C - Des frais de fonctionnement minorés

Comme cela été indiqué *supra*, les bureaux administratifs de la Fondation sont logés dans les bâtiments du Hameau de la Reine dans le domaine du parc et du château de Versailles, tandis que les terrains adjacents accueillent la « ferme éducative ».

Or les frais de fonctionnement de ces bâtiments sont intégralement, et à tort, imputés en missions sociales, alors qu'une clé de répartition aurait dû intervenir pour imputer en frais de fonctionnement le coût de l'occupation de la majeure partie de ces locaux par les services administratifs du siège. Il en résulte une minoration des frais de fonctionnement.

Au demeurant, l'occupation par ces services des bâtiments du Hameau est fragilisée par le fait qu'aucune de ces conventions, ni aucun de leurs avenants ne prévoit l'occupation de ces bâtiments par les services administratifs de la Fondation.

III - Les immobilisations

Le contrôle effectué par la Cour a conduit à constater que la Fondation Assistance aux Animaux avait consacré au financement d'immobilisations une part croissante des ressources de la générosité publique collectées entre 2011 et 2014. Les deux tiers des immobilisations financées par l'argent de la générosité publique, sur la période, relèvent d'investissements pour d'autres objets que sa mission sociale.

A - Une stratégie de constitution d'un patrimoine immobilier de rapport

1 - Un patrimoine constitué principalement d'immeubles de rapport

Au 31 décembre 2014, le patrimoine de la Fondation est composé de 82 biens auxquels s'ajoutent sept biens loués ou mis à disposition pour la réalisation des activités de la Fondation. Sur ces 89 biens, 18 sont affectés à l'activité, deux ne sont pas utilisés et 69 sont mis en location (l'immobilier de rapport représente ainsi plus des trois quarts des biens immobiliers détenus par la Fondation).

Depuis 2011, la Fondation a engagé une stratégie de consolidation de ses actifs immobiliers par l'acquisition de dix-huit appartements ou maisons. Ces logements font l'objet, pour certains, de travaux d'aménagement avant mise en location.

Dans le même temps, la Fondation a vendu neuf appartements reçus en legs, qu'elle avait pourtant intégrés à son bilan (compte 1025) dans une logique de conservation en immeubles de rapport. La Fondation a précisé qu'elle souhaitait recentrer son activité locative sur la région parisienne.

Enfin, le 5 juin 2014, le conseil d'administration a approuvé l'acquisition d'un immeuble de bureau de 1 900 m² à Paris au prix de 4 940 000 €, dont 85 % des surfaces sont louées actuellement à des acteurs institutionnels et dont la rentabilité locative affichée est de 6 %. Cette acquisition, actuellement en suspens, viendrait compléter les quatre nouveaux biens de rapports acquis au premier semestre 2015 par la Fondation.

Si l'acquisition d'un immobilier de rapport est conforme au statut de fondation, la Cour constate qu'elle ne figure pas dans les objectifs affichés dans les appels à la générosité publique. Certes, les rapports moraux 2010 et 2014 mentionnent le fait que la Fondation conserve certains biens légués pour bénéficier de revenus autres que les dons et legs. Mais il n'est fait aucune mention dans les appels à dons et legs de l'affectation à l'acquisition d'immeubles de rapport d'une part significative des ressources issues de la générosité publique.

2 - Une gestion perfectible, une rentabilité limitée

a) Une gestion confiée principalement à deux agences immobilières

Les frais d'honoraires immobiliers ont augmenté de 45 029 € en 2011 à 85 398 € en 2014, soit une hausse de 90 %, alors que le nombre de biens immobiliers de la Fondation en gestion a cru de 30 %.

Au sujet de la mise en concurrence, la Fondation a précisé : « Nous essayons toujours de mettre en concurrence deux agences au minimum mais autant qu'il en est possible géographiquement ». Elle a également indiqué que les agences immobilières qui effectuaient la recherche ou servaient d'intermédiaires pour l'acquisition de biens immobiliers en assuraient ensuite la gestion locative.

Plus de la moitié des 69 biens de rapports de la Fondation (73 avec ceux qui ont été acquis au début de 2015) sont gérés par deux agences franciliennes : l'une gère les biens issus de legs dans le patrimoine de la Fondation depuis longtemps (29 biens), l'autre les biens acquis récemment (15 biens). Cette dernière agence semble avoir un rôle particulier dans la démarche récente de sécurisation des actifs, puisqu'elle gère 15 des 22 nouveaux biens acquis depuis 2011. Elle a en outre perçu en 2011 des honoraires « d'intermédiaire » (10 000 € pour chaque opération) pour l'acquisition de biens à Boulogne-Billancourt et au Kremlin-Bicêtre, en sus des honoraires des agences immobilières mandatées. Les autres biens sont gérés par des agences locales affiliées ou non à des groupes.

b) Une rentabilité limitée des immeubles de rapport

Pour la gestion de son parc immobilier, la Fondation a fixé les conditions suivantes : « une rentabilité du bien située entre 2 et 4 %, le respect des prix du marché locatif de la région concernée et la recherche de locataires les plus fiables possibles ».

La Fondation a précisé par ailleurs : « Le loyer [est] fixé au prix du marché par un professionnel extérieur (agent immobilier) sans clause dérogatoire ».

Le produit des locations a augmenté de 48 % entre 2011 et 2014, passant de 527 113 € à 780 604 €. Une fois déduits les charges locatives, les charges d'entretien, les honoraires d'agence immobilière et les amortissements, le produit net des locations s'élève à 211 117 € en 2014 (contre 127 505 € en 2011).

Rapporté au montant des actifs immobiliers affectés aux immeubles de rapport, la rentabilité nette de ces actifs ressort en 2014 à 1,7 %, en deçà des objectifs que s'est fixée la Fondation.

B - L'acquisition par la Fondation d'un équipement IRM mis gratuitement à la disposition d'un centre de cancérologie privé

La Fondation Assistance aux Animaux s'est portée acquéreur d'un appareil d'imagerie par résonance magnétique (IRM) en 2001 pour 3,2 MF (487 836 €), qu'elle a mis à la disposition de l'École nationale vétérinaire de Maisons-Alfort (ENVA) par une convention du 30 mai 2001. Cet IRM, frappé d'obsolescence, a été mis au rebus en 2013 ; un autre équipement IRM, d'une valeur de 1 M€, a alors été acheté et mis à disposition d'un centre cancérologique vétérinaire privé par une convention du 15 mars 2013. La Fondation a par ailleurs évoqué, lors de l'entretien de début de contrôle, sa volonté d'acquérir un nouvel appareil IRM pour une mise à disposition d'une clinique du Sud de la France.

1 - Une convention lacunaire

a) Des enjeux de recherche et d'enseignement absents de l'actuelle convention

La première convention de mise à disposition (2001) indiquait dans son préambule : « La Fondation tente, dans la mesure du possible, de diminuer l'expérimentation sur l'animal vivant (...). Grâce à l'utilisation d'appareils d'imagerie par résonance magnétique dans la recherche appliquée aux animaux vivants (...), il est possible de développer à la fois la recherche et l'enseignement dans le domaine des méthodes substitutives à l'expérimentation animale, en particulier au niveau du Certificat d'études supérieures consacré à ce thème, dont le diplôme est délivré par l'ENVA ». La Fondation affirme que « le choix d'acquérir un IRM est un choix éthique conforme à une mission statutaire de la Fondation. (...) C'est dans l'intérêt de l'animal « être sensible », notamment pour limiter l'expérimentation animale dont il est le meilleur substitut, que l'IRM a été acheté ».

La convention de 2001 prévoyait une mise à disposition de l'IRM au profit de l'École nationale vétérinaire de Maisons-Alfort. Toutefois, l'article 1 précise que « L'ENVA pourra confier la totalité des opérations d'installation, maintenance, et de gestion à une société privée par une convention ». C'est ce qui a été fait, l'IRM ayant été mis à disposition, dès 2001, d'un centre de cancérologie vétérinaire privé, opération renouvelée en 2013 sans formalisation de l'activité de recherche et d'enseignement.

Dans la convention de mise à disposition de 2013, le préambule précise que « cette mise à disposition s'inscrit dans le prolongement de l'activité des dispensaires de la Fondation, en ce qu'elle permet l'accès gratuit à cette technique aux animaux des personnes démunies de ressources et qui seront adressées au centre anticancéreux par les dispensaires de la Fondation Assistance aux Animaux ». En revanche, toute mention d'aide à la recherche et à l'enseignement a disparu de la convention. Celle-ci ne décrit pas non plus la pratique effective du prix coûtant, qui a conduit à un résultat déficitaire cumulé de l'ordre de 25 642 €.

b) Une contrepartie mineure

La convention de 2013 précise que le centre vétérinaire « s'engage, lorsqu'il communiquera sur l'existence de cet équipement dans ses locaux, à faire systématiquement état du fait que ce matériel a été acheté par la Fondation Assistance aux Animaux. » Cet élément est effectivement mentionné sur le site Internet du centre.

Par ailleurs, conformément au préambule cité ci-dessus, le centre vétérinaire s'est engagé à accueillir gratuitement les animaux soignés dans les dispensaires de la Fondation. Dans les faits, seulement six animaux (pour huit examens) ont été envoyés par la Fondation sur la période 2013-2014, traduisant l'absence de sensibilisation des vétérinaires de la Fondation à l'apport de l'IRM.

2 - Un processus décisionnel opaque et une absence totale de supervision

L'acquisition du nouvel IRM et sa mise à disposition n'ont fait l'objet, ni de l'information du conseil d'administration, ni de celle du bureau. On ne relève qu'une information succincte dans le rapport moral 2012.

Alors que la Fondation a expliqué que la qualité des membres de son conseil d'administration justifiait l'absence d'un comité technique consultatif, pourtant prévu dans le règlement intérieur, elle n'a mis en place aucune procédure de suivi de l'activité et des résultats de l'IRM au sein du centre vétérinaire. Le caractère lacunaire de la convention de 2013 imposait pourtant une rigueur accrue pour suivre les travaux de recherche et d'enseignement, mais aussi les données d'activité, afin d'inciter les vétérinaires de la Fondation à avoir recours à cet IRM. Il n'en a rien été.

Si l'article 1^{er} des statuts de la Fondation prévoit la lutte contre la souffrance animale, l'acquisition d'un IRM et l'activité de recherche ne figurent nullement dans les moyens d'action cités à l'article 2 desdits statuts. Au-delà de ces incohérences, la communication vers le conseil d'administration et les donateurs apparaît clairement insuffisante⁹⁹.

La coopération avec le centre vétérinaire exploitant l'IRM ne saurait se poursuivre sans des modifications du dispositif conventionnel. La mise en place d'un suivi rigoureux de l'activité est par ailleurs indispensable, tout comme une information complète du conseil d'administration et des donateurs sur l'investissement réalisé et ses apports dans la lutte contre la souffrance animale. Les représentants du centre se sont montrés disposés à ce suivi lors de la contradiction.

L'acquisition d'un second IRM, dont la perspective est évoquée, ne devrait être envisagée que dans des conditions radicalement différentes.

IV - Les réserves

A - Des mises en réserves excédant les besoins liés à l'activité et peu transparentes

1 - Des fonds propres et réserves en croissance de 45 % sur la période

Ainsi qu'il l'a été souligné au chapitre I (§ IV), les fonds propres et réserves de la Fondation ont cru de 45 % en quatre ans, passant de 36,5 M€ en 2011 à 52,8 M€ en 2014. Cette croissance est liée aux excédents cumulés sur les exercices 2011 à 2014, qui viennent abonder le report à nouveau. Les fonds propres et réserves représentent de 4 à 5,2 années de charges d'exploitation de la Fondation.

⁹⁹ La seule communication diffusée par la Fondation au sujet de l'IRM concerne la première acquisition et date de mars-avril 2003 (n° 189 de « la Voix des bêtes »).

Le niveau des fonds propres et réserves de la Fondation excède largement l'orientation fixée par son conseil d'administration, qui le 8 décembre 2011, avait décidé « de sécuriser ses actifs : en conservant sous forme de valeurs mobilières l'équivalent des frais de fonctionnement des deux dernières années ; en transformant l'excédent en biens immobiliers de rapport ».

Le ministère de l'intérieur a précisé pour sa part qu'il était recommandé à une fondation ayant des salariés d'avoir des réserves équivalentes à une année, voire deux années d'avance¹⁰⁰.

Le niveau élevé des réserves de la Fondation a fait l'objet d'un courrier interrogatif du préfet de Paris en date du 4 mars 2015¹⁰¹ (cf. *supra*, chapitre I).

2 - Un niveau de réserves éloigné des besoins réels de la Fondation

Interrogée lors du contrôle sur sa stratégie et le niveau de réserves, la Fondation a indiqué : « Partie de presque rien en 1960, la Fondation, sans présence médiatique, est devenue en 50 ans un acteur majeur de l'assistance et la protection animale en France (...). La contrepartie de ces engagements et de cette indéniable réussite, c'est l'importance de nos frais fixes annuels : 10 millions d'euros (...). C'est dire si notre gestion doit être prudente et nos investissements mesurés et réfléchis. C'est la raison pour laquelle, avec regrets, nous avons dû mettre provisoirement de côté certains projets qu'il est pourtant indispensable de réaliser. »

La Fondation a tenu un discours similaire dans son courrier de réponse à la préfecture de Paris tout en précisant, d'une part, son intention d'avoir pour objectif à terme de devenir une structure pouvant vivre de son seul patrimoine, d'autre part une stratégie de développement axée notamment sur :

- la réalisation « de projets conformément aux buts qu'elle s'est assignés » ;
- la poursuite, sur le plan interne de « sa politique de développement et d'implantation des dispensaires et refuges sur toute la France » tout en « prévoyant la rénovation des plus anciens sites » (la Fondation évoquait douze refuges) ;
- l'ouverture programmée d'un dispensaire dans une maison de Cannes : ce projet a finalement été abandonné. Des dispensaires sont désormais annoncés à Metz et à Rennes ;
- la création de nouvelles fermes éducatives.

¹⁰⁰ Dans son courrier du 22 septembre 2015 adressé à la Fondation, le ministère de l'intérieur précise que deux à trois ans de fonctionnement constituent un maximum.

¹⁰¹ « À la lecture de vos comptes 2013 réceptionnés par mes services le 17 février 2015, je constate que les résultats annuels sont très fortement excédentaires (6,5 M€ en 2012 et 5,4 M€ en 2013). Par ailleurs, je constate que les excédents dégagés se sont accumulés au bilan. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir m'adresser le détail des actions menées par la Fondation dans le cadre de son objet statutaire ainsi que les projets qu'elle envisage dans l'avenir pour la cause animale compte tenu de sa très solide situation financière ».

Or, lors du contrôle, il a été constaté :

- qu'il n'y avait pas eu de développement significatif des établissements sur la période ;
- qu'aucun plan d'investissement dans les établissements n'avait été élaboré, le nombre de refuges n'étant, au demeurant, pas de douze comme indiqué, mais de sept ;
- que la création de nouvelles fermes éducatives n'a jamais été évoquée.

Au total, les éléments apportés par la Fondation dans ses réponses, tant à la Cour qu'au préfet de Paris, ne permettent pas de justifier un niveau aussi élevé de réserves au regard de son activité. Les réserves et fonds propres de la Fondation lui permettent d'assurer le fonctionnement de ses établissements pendant neuf à dix ans, comme le notait le trésorier lors du conseil d'administration du 6 décembre 2012 : « La Fondation dispose d'une trésorerie permettant d'assurer son fonctionnement pendant six années. Compte tenu du fait qu'elle aura toujours des rentrées, même minimales, son fonctionnement est assuré pour au moins neuf années ».

Par ailleurs, aucun des éléments de développement mentionnés dans les réponses évoquées ci-dessus n'a été présenté au conseil d'administration, à l'exception de la stratégie de déploiement de nouveaux dispensaires. Si des projets précis d'investissement à court ou moyen terme avaient été définis, la Fondation aurait pu alors procéder à une affectation comptable des réserves pour des projets à venir.

Enfin, les objectifs stratégiques énoncés par la Fondation ont fluctué, les réponses données en mars 2015 au préfet de Paris n'étant pas cohérentes avec celles fournies à la Cour ou celles figurant dans les supports de communication de la Fondation.

En définitive, compte tenu du décalage constaté entre les nombreux projets de développement affichés par la Fondation et la réalité des actions menées sur la période contrôlée, l'objectif véritable de la Fondation apparaît être, comme elle l'a d'ailleurs écrit elle-même au préfet de Paris et confirmé à la Cour, de pouvoir à terme vivre uniquement du revenu de son patrimoine.

3 - Des messages aux donateurs erronés

Dans ce contexte, la stratégie de constitution de réserves importantes et d'un actif immobilier afin d'atteindre une autonomie complète de financement n'apparaît pas en adéquation avec les messages délivrés dans les appels à dons.

Seuls certains éléments partiels de communication ont été cités de façon isolée dans les rapports moraux 2010 et 2014 publiés dans « la Voix des bêtes » :

- en janvier - février 2011 : « Si les dons reçus sont intégralement utilisés dans l'année, les legs, eux, permettent de financer des projets plus conséquents et de constituer des réserves générant les revenus nécessaires au fonctionnement et à la pérennité des structures » ;
- en mai-juin 2015 : « Il nous a paru nécessaire de constituer parallèlement une dotation pour garantir la pérennité de nos structures et dégager, sur la durée, des revenus annuels nécessaires à la poursuite de notre mission... » et « ...à cet effet, certains biens immobiliers légués et non dédiés sont conservés afin de produire des revenus de loyers ».

En définitive, il n'a été fait état sur aucun support de communication relatif à la période contrôlée, de l'achat de biens immobiliers, ni de l'accumulation des excédents, pas plus que de l'objectif d'une autonomie financière totale.

Le rapport moral 2015, disponible dorénavant sur le site Internet de la Fondation, comme l'ont souligné ses dirigeants lors de l'audition du 6 juin 2016, fait état de la « stratégie financière de la Fondation ». À ce titre, s'il mentionne - à la différence des rapports moraux des exercices précédents - que la Fondation « a affecté une part significative (10 %) de ses ressources issues de la générosité publique à l'acquisition d'immeubles de rapport », il ne dit mot des excédents et de l'objectif d'autonomie financière totale.

En revanche, les appels à dons émis durant la période contrôlée ont délivré à plusieurs reprises un message alarmiste sur la situation des animaux, insistant sur les besoins à satisfaire de façon impérative et immédiate, sans que soient mentionnés ni les montants considérables alors disponibles en trésorerie, ni la stratégie de constitution d'actifs immobiliers et financiers visant à terme une autonomie financière totale de la Fondation.

Le tableau ci-dessous met en regard le volume annuel des ressources issues de la générosité publique et le montant de la trésorerie d'une part, certains messages adressés aux donateurs d'autre part. Ce rapprochement fait apparaître la divergence entre les messages des appels à dons et la réalité de la stratégie de la Fondation.

Tableau n° 12 : extraits d'appels à dons au regard de la trésorerie et du développement réel de la Fondation

	Dons + legs Trésorerie	Établissements ouverts	Établissements fermés	Communications de la Fondation (extraits)
2011	10,15 M€ 31,5 M€	Maison de retraite à Heugas	Maison de retraite de Louveciennes	Envoi du calendrier 2012 : « un calendrier acheté, c'est un chien ou un chat, qui le soir, mangera à sa faim et dormira à l'abri...sans votre soutien, le dévouement des animaliers ne pourra pas suffire... ». Calendrier 2012 (page 14) : « nous avons besoin d'aide de manière urgente pour renforcer notre action... agrandir nos refuges, recruter des inspecteurs, développer nos dispensaires, intensifier notre information... ».
2012	16,69 M€ 36,2 M€	Dispensaire de Bordeaux	Refuge de Charmentray	Relance : « ...la crise actuelle rend notre tâche extrêmement difficile à accomplir et sans votre soutien et votre générosité qui assurent l'essentiel de nos ressources, nous n'y parviendrons pas... ».
2013	14,04 M€ 41 M€			Relance : « ...une grande œuvre de bienfaisance...qui, sans aucune subvention de l'État, ne peut poursuivre sa mission qu'avec l'indispensable confiance des amis des bêtes... ».
2014	10,61 M€ 42,5 M€	Refuge de Morainvilliers		Envoi du calendrier 2015 : « vous qui nous avez permis d'ouvrir un grand refuge de plus cette année... ». Relance : « ...je vous demande de ne pas vous démobiliser, car d'autres animaux attendent, et par pitié, nous ne pouvons pas les laisser sur le bord de la route...j'en appelle au cœur et aux possibilités de chacun pour un geste de charité qui changera le sort de beaucoup d'animaux abandonnés...seuls votre soutien et notre dévouement pourront leur porter secours... je vous supplie et vous remercie de rester fidèles à nos côtés... ». Encart dans l'édition 2014 du guide des dons, legs et donations : « Donner à la Fondation ..., c'est lui donner les moyens de créer d'autres centres d'accueil, d'ouvrir d'autres dispensaires pour les animaux abandonnés... ».

Source : Cour des comptes à partir des appels à dons et des comptes.

L'analyse de la stratégie de communication de la Fondation met donc en évidence une information partielle et inexacte, susceptible d'induire en erreur le donateur.

La Fondation s'est engagée à déployer un plan d'actions qui couvrirait tant l'entretien et l'amélioration des établissements existants que le développement de nouveaux établissements, dont la localisation serait mise en cohérence avec une cartographie des besoins préalablement établie. Elle s'est également engagée à mener une réflexion sur la présentation de ses appels à dons.

B - Une gestion prudente de la trésorerie

1 - Une trésorerie confiée à de grands groupes bancaires

Quatre principaux groupes bancaires sont chargés de gérer la trésorerie de la Fondation. Cette dernière a indiqué qu'une mise en concurrence des établissements bancaires avait été effectuée en 2006. Le représentant du ministère des finances avait conseillé, lors d'un conseil d'administration de mai 2012, de remettre en concurrence les gestionnaires financiers, mais la Fondation a choisi de ne pas suivre cette recommandation « afin de ne prendre aucun risque avec ses valeurs mobilières de placement (...) ; une mise en concurrence ne donnerait que des résultats non significatifs dans le cas de placements sans risque ».

La Fondation s'est engagée désormais à procéder à une nouvelle mise en concurrence.

2 - Des réserves faiblement rémunératrices

La Fondation n'a pas défini de procédures ou règles particulières pour la gestion de la trésorerie. Elle se repose sur ses intermédiaires financiers qui « assurent implicitement la mise en œuvre de la charte des placements financiers ».

Elle fixe une « consigne simple de placements à capital garanti » à ses intermédiaires, dans une logique de gestion prudentielle de trésorerie. Ainsi, la trésorerie de la Fondation est placée pour moitié sur des comptes sur livret peu rémunérateurs et pour moitié en valeurs mobilières de placement (actions, obligations, contrats de capitalisation).

Le rendement de la trésorerie s'élève à 1 % par an en moyenne (à titre de comparaison, le rendement des obligations d'État sur la période a été de 2,6 %). Une diminution des produits financiers est intervenue entre 2011 et 2014 (-21 %), alors même que le montant placé sur les comptes financiers augmentait de 35 %.

La Fondation s'est engagée à mener une réflexion sur ses placements avec l'appui de professionnels pour envisager des placements alternatifs plus rémunérateurs, tout en conservant le principe d'une gestion « de bon père de famille ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La gestion des établissements accueillant ou soignant des animaux est assurée par un personnel compétent.

Toutefois, l'entretien de certains établissements mériterait d'être amélioré, notamment par la programmation de travaux de rénovation adaptés. À l'inverse, la prise en charge par la Fondation, depuis une vingtaine d'années, à hauteur de plusieurs millions d'euros, de travaux de réhabilitation et de reconstruction des bâtiments du Hameau de la Reine à Versailles apparaît peu conforme à sa mission sociale ; elle n'a pas été portée explicitement à la connaissance des donateurs. Enfin, la Fondation n'a pas, à ce jour, établi de stratégie cohérente de déploiement de nouveaux établissements sur le territoire national.

Les frais de fonctionnement de la Fondation pourraient être mieux maîtrisés, grâce à une organisation plus performante se fondant sur des compétences internes et des choix de gestion plus clairs.

Les investissements immobiliers relèvent essentiellement d'une stratégie de constitution d'un patrimoine immobilier de rapport qui n'est pas conforme aux messages mis en avant dans les appels à la générosité publique. Ces achats immobiliers ne sont pas mentionnés dans les rapports moraux de la Fondation. Il n'en est jamais fait état dans les appels à dons.

Par ailleurs, la mise à disposition quasi gratuite, par la Fondation, d'un équipement IRM d'une valeur d'1 M€ au profit d'un centre vétérinaire privé n'a donné lieu à aucune supervision ni communication en direction des donateurs sur la période contrôlée.

Le montant des réserves n'est pas cohérent avec la stratégie de développement, au demeurant fluctuante au gré des réponses apportées, ni avec les besoins entraînés par le fonctionnement des établissements d'accueil et de soins des animaux. La stratégie de mise en réserves contredit les messages alarmistes des appels à dons qui induisent en erreur le donateur.

D'une façon plus générale, la volonté de la Fondation de devenir une structure autosuffisante, n'ayant plus besoin à terme de faire appel à la générosité publique, n'a jamais été portée à la connaissance des donateurs ou testateurs potentiels.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 7. mettre en conformité les actions conduites par la Fondation avec les missions sociales définies par le conseil d'administration.*
-

Annexes

Annexe n° 1 : budgets, bilans et comptes de résultats de la Fondation	87
Annexe n° 2 : écritures comptables effectuées sur le compte 1025	89
Annexe n° 3 : comptes d'emploi des ressources de 2011 à 2014 publiés en annexe des comptes annuels.....	91
Annexe n° 4 : écarts entre les charges et les produits du compte de résultat et les emplois et ressources du compte d'emploi des ressources (en €)	95
Annexe n° 5 : emplois des ressources issues de la générosité publique 2011-2014.....	96
Annexe n° 6 : répartition, selon leur usage, des immobilisations financées de 2011 à 2014 par les ressources issues de la générosité publique.....	97
Annexe n° 7 : l'occupation par la Fondation de bâtiments et terrains relevant du Domaine de Marie-Antoinette à Versailles	98

Annexe n° 1 : budgets, bilans et comptes de résultats de la Fondation

Budgets prévisionnels 2011 à 2015 adoptés par le conseil d'administration

	2011	2012	2013	2014	2015
Achats	1 343 000	1 428 000	1 467 660	1 538 000	1 505 000
Services extérieurs	448 000	445 000	435 000	460 000	519 560
Autres services extérieurs	2 238 000	2 300 000	2 377 000	2 343 000	2 455 500
Impôts et taxes	400 000	380 000	350 000	370 000	360 000
Charges de personnel	3 692 000	3 717 000	3 479 000	3 735 000	3 735 000
Dotation aux amortissements	575 000	650 000	900 000	910 000	850 000
TOTAL des CHARGES	8 801 000	8 960 000	9 053 660	9 374 000	9 446 060
Revenus locatifs	470 000	500 000	600 000	620 000	650 000
Dons et calendriers	2 600 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000
Revenus financiers nets	380 000	250 000	450 000	375 000	300 000
Legs	5 250 000	5 500 000	5 200 000	5 500 000	5 500 000
TOTAL des PRODUITS	8 820 000	9 070 000	9 340 000	9 669 300	9 715 000

Source : documents préparatoires aux conseils d'administration.

Comptes de résultat publiés (2011-2014)

	2011	2012	2013	2014
Charges d'exploitation	8 924 624	8 779 862	9 534 181	10 014 588
Produits d'exploitation	4 361 843	4 689 692	4 726 080	5 057 736
Résultat d'exploitation	-4 562 781	-4 090 170	-4 808 101	-4 956 852
Charges financières	198 250	85 231	42 267	65 974
Produits financiers	534 231	798 359	496 274	447 998
Résultat financier	335 981	713 128	454 007	382 024
Charges exceptionnelles	189 399	294 378	452 637	931 048
Produits exceptionnels	6 418 322	12 948 953	10 826 537	7 062 333
Résultat exceptionnel	6 228 923	12 654 575	10 373 900	6 131 285
Engagement à réaliser	-	2 794 843	602 857	-
Report de ressources non utilisées			888	41 406
Total des produits	11 314 396	18 437 004	16 049 779	12 609 473
Total des charges	9 312 273	11 954 314	10 631 942	11 011 610
Résultat de l'exercice	2 002 123	6 482 690	5 417 837	1 597 863

Source : Comptes annuels 2011, 2012, 2013 et 2014.

Détail de la composition de l'actif de la Fondation

<i>ACTIF</i>	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Immobilisations incorporelles	155 936	135 714	116 948	95 269	-60 667
Immobilisations corporelles	12 341 897	13 802 320	16 734 306	18 552 655	6 210 758
Immobilisations financières	167 298	176 966	186 121	207 215	39 917
Actif immobilisé	12 665 131	14 115 000	17 037 375	18 855 139	6 190 008
Créances	80 232	90 202	214 435	69 507	-10 725
Disponibilités et divers	31 337 581	36 223 920	40 983 689	42 519 767	11 182 186
Actif circulant	31 417 813	36 314 122	41 198 124	42 589 274	11 171 461
TOTAL	44 082 944	50 429 122	58 235 499	61 444 413	17 361 469

Détail de la composition du passif de la Fondation

<i>PASSIF</i>	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Fonds statutaires	9 039 135	9 039 135	9 039 135	9 039 135	-
Legs et donations / actif immo	6 888 506	7 393 506	8 359 850	9 682 726	2 794 220
Report et résultat	20 575 316	27 058 006	32 475 843	34 073 705	13 498 389
Fonds propres et réserves	36 502 957	43 490 647	49 874 828	52 795 566	16 292 609
Fonds dédiés	-	2 794 843	2 773 241	1 493 959	1 493 959
Dettes financières	38 762	41 929	50 169	54 491	15 729
Dettes diverses	1 368 169	1 292 057	1 457 274	1 519 273	151 104
Legs en cours de réalisation	6 011 534	2 659 914	3 970 216	5 183 690	-827 844
Dettes	7 418 465	3 993 900	5 477 659	6 757 454	-661 011
Provisions	161 521	149 732	109 771	397 433	235 912
TOTAL	44 082 944	50 429 122	58 235 499	61 444 412	17 361 468

Annexe n° 2 : écritures comptables effectuées sur le compte 1025

La confrontation entre l'état de l'actif immobilier et le contenu du compte 1025 Legs et dons en contrepartie de l'actif immobilisé a conduit à l'identification de la présence de plusieurs biens, encore rattachés au compte 1025 et pourtant vendus. Cette différence entre les comptes provient de l'absence d'écriture de sortie des biens du 1025 lors de leur vente. Au-delà de la question de la tenue du compte 1025 de manière fidèle, ces écritures conduisent à une minoration des recettes de générosité publique retracées dans le compte d'emploi des ressources ainsi qu'à une minoration du résultat de la Fondation.

Afin d'expliquer ces constats, les écritures comptables d'entrée et de sortie d'un bien légué, selon qu'il est vendu immédiatement ou après être passé par le compte 1025, sont présentées ci-dessous, telles que reconstituées par la Cour des comptes.

Cas n° 1 : La Fondation reçoit en legs un appartement d'une valeur de 300 000 €, qu'elle décide de ne pas conserver en immeuble de rapport. Elle procède donc à la vente de cet appartement lors de la réalisation du legs, pour un prix de vente de 300 000 €.

Les écritures passées sont les suivantes :

- *Dans l'attente de la réalisation du legs, le montant prévisionnel de la vente est imputé au compte 475 Legs et dons en cours de réalisation.*
- *Lors de la réalisation du legs et de la vente du bien, le produit de la vente est affecté au compte 77131 Legs reçus, ce qui permet de solder le compte 475.*

□ Dans le compte d'emploi des ressources de la Fondation, est identifié un montant de 300 000 € en Legs (rubrique 1.1).

□ Dans le compte de résultat de la Fondation, apparaît un produit net de 300 000 € contribuant à une augmentation du résultat de 300 000 €.

Cas n° 2 : La Fondation reçoit en legs un appartement d'une valeur de 300 000 €, qu'elle décide de conserver en immeuble de rapport. Elle l'impute au bilan (compte 1025). L'année suivante, elle décide finalement de vendre cet appartement pour un prix de vente de 300 000 €.

Les écritures passées l'année N sont les suivantes :

- *Dans l'attente de la réalisation du legs, le montant estimé du bien est imputé au compte 475 Legs et dons en cours de réalisation.*
- *Lors de la réalisation du legs, le compte 475 est soldé par un crédit du compte 1025 Legs et dons en contrepartie d'actifs immobilisés. Par ailleurs, la Fondation constate l'entrée du bien au patrimoine par un débit du compte 2131 Bâtiments.*

Les écritures passées l'année N+1 (lors de la vente) sont les suivantes :

- *Lors de la réalisation de la vente, le produit de la cession (300 000 €) est imputé au compte 775 Produits de cession d'éléments d'actif.*
- *Les écritures classiques de sortie d'un bien du patrimoine lors d'une cession sont effectuées : crédit du compte 2131 Bâtiments pour la valeur d'entrée du bien au patrimoine (300 000 €) et débit du compte 675 Valeur nette comptable (pour la valeur d'entrée – les amortissements).*

□ Dans le compte d'emploi des ressources de la Fondation, est identifié en rubrique autre produit (4), la plus-value de vente du bien à savoir la différence entre le compte 775 et le compte 675 : ici, en l'occurrence $300-300=0$

□ Dans le compte de résultat de la Fondation, apparaît la différence entre les comptes 775 Produits des éléments d'actif et le compte 675 Valeur nette comptable, à savoir également 0 € sans aucun impact sur le résultat.

Ainsi, pour un même bien, d'une même valeur, s'il est vendu lors de la réalisation du legs, la Fondation s'enrichira de 300 000 €, enrichissement retracé comme une ressource générosité publique dans le compte d'emploi des ressources (rubrique 1.1), et retracé dans le résultat, alors que si ce bien fait un passage par le bilan de la Fondation (compte 1025), les écritures actuellement retenues par la Fondation conduisent à ne retracer l'enrichissement de la Fondation à hauteur de 300 000 € ni dans le compte d'emploi des ressources ni dans le compte de résultat.

Annexe n° 3 : comptes d'emploi des ressources de 2011 à 2014 publiés en annexe des comptes annuels

Exercice 2011

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 COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISEES EN DEBUT D'EXERCICE	MAPPING		18 678 188
1 – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	7 250 945	7 250 945	84,50%	1 – RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC		10 156 777	10 156 777
1.1. Mission de gestion directe des	5 647 806	5 647 806	66%	1.1. Dons et legs collectés		10 156 777	10 156 777
- Frais de gestion des refuges	2 515 800	2 515 800	29,32%	- Dons manuels non affectés par les donateurs	Dons manuels non affectés	3 815 867	3 815 867
- Frais de gestion des centres d'accueil	777 044	777 044	9,06%	- Dons manuels affectés			
- Frais de gestion des maisons de retraite	828 601	828 601	9,66%	- Legs et autres libéralités non affectés par les	Legs non affectés	6 340 911	6 340 911
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	277 415	277 415	3,23%	- Legs et autres libéralités affectés			
- Frais de gestion des dispensaires	1 248 947	1 248 947	14,55%				
1.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques	1 603 139	1 603 139	18,68%	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du			
- Publications	270 117	270 117	3,15%				
- Expositions et manifestations	717 172	717 172	8,36%				
- Secours et subventions	615 850	615 850	7,18%				
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	606 620	606 620	7,07%				
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	606 620	606 620	7,07%				
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés							
2.3. Charges liées à la recherche de subventions							
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	723 533	723 533	8,43%	2 – AUTRES FONDS PRIVES			
				3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS			
				4 – AUTRES PRODUITS		426 454	
				Revenus locatifs des biens immobiliers	Revenus locatifs des biens	127 506	
				Revenus du portefeuille	Revenus du portefeuille	320 784	
				Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	Produits exceptionnel de	-21 836	
		8 581 098					
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	8 581 098			I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT		10 583 231	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	-			II - REPRISES DES PROVISIONS			
III – ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	-			III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS			
				IV – VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)			0
IV – EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	2 002 133			V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		0	
V – TOTAL GENERAL	10 583 231			VI – TOTAL GENERAL		10 583 231	10 156 777
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 712 671					
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		129 343					
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		10 164 427		VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public			10 164 427
				SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE			18 670 539
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 2012

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 COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISEES EN DEBUT D'EXERCICE		18 670 539
1 – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	6 880 744	6 880 744	1 – RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	16 694 699	13 899 856
1.1. Mission de gestion directe des	5 251 626	5 251 626	1.1. Dons et legs collectés	16 694 699	13 899 856
- Frais de gestion des refuges	2 194 226	2 194 226	- Dons manuels non affectés par les donateurs	4 053 095	4 053 095
- Frais de gestion des centres d'accueil	815 395	815 395	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion des maisons de retraite	736 543	736 543	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	9 846 761	9 846 761
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	258 915	258 915	- Legs et autres libéralités affectés	2 794 843	
- Frais de gestion des dispensaires	1 246 547	1 246 547			
1.2. Mission de réalisation d'actions	1 629 118	1 629 118	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité	0	0
- Publications	343 048	343 048			
- Expositions et manifestations	714 478	714 478			
- Secours et subventions	571 593	571 593			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	629 569	629 569			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	629 569	629 569			
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés					
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et					
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	760 375	760 375	2 – AUTRES FONDS PRIVES		
			3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS		
			4 – AUTRES PRODUITS	853 523	
			Revenus locatifs des biens immobiliés	125 170	
			Revenus du portefeuille	703 374	
			Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	24 978	
		8 270 688			
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	8 270 688		I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	17 548 222	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	-		II - REPRISES DES PROVISIONS		
III – ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	2 794 843		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS		
			IV – VARIATION DES FONDS DEDES COLLECTES AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		2 794 843
IV – EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	6 482 690		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0	
V – TOTAL GENERAL	17 548 222		VI –TOTAL GENERAL	17 548 222	16 694 699
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les		1 818 355			
VI –Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du		276 366			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		9 812 678	VI –Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		9 812 678
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE		25 552 560
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 2013

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 COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISEES EN DEBUT D'EXERCICE		22 757 717
1 – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	7 515 246	7 515 246	1 – RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	14 042 696	14 042 696
1.1. Mission de gestion directe des équipements	5 749 577	5 749 577	1.1. Dons et legs collectés	14 042 696	14 042 696
- Frais de gestion des refuges	2 271 078	2 271 078	- Dons manuels non affectés par les donateurs	4 031 284	4 031 284
- Frais de gestion des centres d'accueil	840 572	840 572	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion des maisons de retraite	820 429	820 429	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	9 408 555	9 408 555
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	322 987	322 987	- Legs et autres libéralités affectés	602 857	602 857
- Frais de gestion des dispensaires	1 494 512	1 494 512			
1.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques	1 765 669	1 765 669	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	0	0
- Publications	358 382	358 382			
- Expositions et manifestations	943 536	943 536			
- Secours et subventions	463 751	463 751			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	703 059	703 059			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	703 059	703 059			
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	813 468	813 468	2 – AUTRES FONDS PRIVES		
			3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS		
			4 – AUTRES PRODUITS	1 009 771	
			Revenus locatifs des biens immobiliés	198 476	
			Revenus du portefeuille	446 618	
			Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	364 678	
			9 031 774		
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	9 031 774		I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	15 052 468	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	-		II - REPRISES DES PROVISIONS		
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	602 857		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS		
			I V - VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES AUPRES DU PUBLIC (cf tableau des fonds dédiés)		21 602
IV – EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	5 417 837		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0	
V – TOTAL GENERAL	15 052 468		VI – TOTAL GENERAL	15 052 468	14 064 299
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		3 017 808			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		286 897			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		11 762 684	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		11 762 684
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE		25 059 332
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 2014

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 COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES PAR LES DONATEURS ET NON UTILISEES EN DEBUT D'EXERCICE		25 059 332
1 – MISSIONS SOCIALES DE PROTECTION DES ANIMAUX	7 905 054	7 905 054	1 – RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	10 614 738	10 614 738
1.1. Mission de gestion directe des équipements	5 966 161	5 966 161	1.1. Dons et legs collectés	10 614 738	10 614 738
- Frais de gestion des refuges	2 240 024	2 240 024	- Dons manuels non affectés par les donateurs	4 025 912	4 025 912
- Frais de gestion des centres d'accueil	829 465	829 465	- Dons manuels affectés		
- Frais de gestion des maisons de retraite	682 014	682 014	- Legs et autres libéralités non affectés par les donateurs	6 588 826	6 588 826
- Frais de gestion Ferme Pédagogique	405 851	405 851	- Legs et autres libéralités affectés	0	0
- Frais de gestion des dispensaires	1 808 808	1 808 808			
1.2. Mission de réalisation d'actions spécifiques	1 938 893	1 938 893	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	0	0
- Publications	348 125	348 125			
- Expositions et manifestations	1 074 429	1 074 429			
- Secours et subventions	516 339	516 339			
2 – FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	708 299	708 299			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	708 299	708 299			
2.2. Frais de recherche des autres fonds					
2.3. Charges liées à la recherche de					
3 – FRAIS DE FONCTIONNEMENT	844 172	844 172	2 – AUTRES FONDS PRIVES		
			3 – SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS		
			4 – AUTRES PRODUITS	399 243	
			Revenus locatifs des biens immobiliés	211 117	
			Revenus du portefeuille	374 641	
			Revenus exceptionnel de cession des immobilisations	-186 516	
		9 457 524			
I – TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	9 457 524		I – TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	11 013 981	
II – DOTATIONS AUX PROVISIONS	-		II – REPRISES DES PROVISIONS		
III – ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	-		III – REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS	41 406	
			IV – VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES AUPRES DU PUBLIC (cf. Tableau des Fonds Affiliés)		1 279 282
IV – EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 597 862		V – INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0	
V – TOTAL GENERAL	11 055 387		VI – TOTAL GENERAL	11 055 387	11 894 020
V – Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		3 756 362			
VI – Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		391 200			
VII – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		12 822 687	VI – Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		12 822 687
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET		24 130 665
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		

Annexe n° 4 : écarts entre les charges et les produits du compte de résultat et les emplois et ressources du compte d'emploi des ressources (en €)

	Compte de résultat	CER	Écart
2011			
Charges/emplois	9 312 273	8 581 098	731 175
Produits/ressources	11 314 406	10 583 231	731 175
2012			
Charges/emplois	11 954 314	11 065 531	888 783
Produits/ressources	18 437 004	17 548 222	888 782
2013			
Charges/emplois	10 631 942	9 634 631	997 311
Produits/ressources	16 049 778	15 052 468	997 310
2014			
Charges/emplois	11 011 611	9 457 524	1 554 087
Produits/ressources	12 609 473	11 055 387	1 554 086

Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultats et compte d'emploi des ressources de la Fondation

Annexe n° 5 : emplois des ressources issues de la générosité publique 2011-2014

	2011		2012		2013		2014		Total 2011-2014	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Total des ressources collectées sur l'exercice	10 156 777		16 694 699		14 042 696		10 614 738		51 508 910	
<i>évol n/n-1</i>			64%		- 16%		- 24%			
Variation des fonds dédiés	0		- 2 794 843		21 602		1 279 282		- 1 493 959	
Ressources de l'exercice libres d'emploi sur l'exercice	10 156 777		13 899 856		14 064 298		11 894 020		50 014 951	
<i>évol n/n-1</i>			37 %		1 %		- 15 %			
Missions sociales	7 250 945	71 %	6 880 744	50 %	7 515 246	53 %	7 905 054	66 %	29 551 989	59 %
Frais de recherche de fonds	606 620	6 %	629 569	5 %	703 059	5 %	708 299	6 %	2 647 547	5 %
Frais de fonctionnement	723 533	7 %	760 375	5 %	813 468	6 %	844 171	7 %	3 141 547	6 %
Immobilisations sur ressources GP	1 712 671	17 %	1 818 355	13 %	3 017 808	21 %	3 756 362	32 %	10 305 196	21 %
Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées par la GP (à déduire)	- 129 343	- 1 %	- 276 366	- 2 %	- 286 897	- 2 %	- 391 200	- 3 %	- 1 083 806	- 2 %
Total des emplois financés sur l'exercice par les ressources collectées auprès du public	10 164 426	100,08 %	9 812 677	70,60 %	11 762 684	84 %	12 822 686	108 %	44 562 473	89 %
<i>Evol n/n-1</i>			- 3 %		20 %		9 %			
Diminution des ressources GP non utilisées des exercices antérieurs	- 7 649	- 0,08 %	0		0		- 928 666	- 8 %		
Ressources non utilisées non affectées collectées sur l'exercice	0		4 087 179	29 %	2 301 614	16 %	0		5 452 478	11 %

Source : Cour des comptes, d'après les comptes d'emplois des ressources annexés aux comptes annuels publiés

Annexe n° 6 : répartition, selon leur usage, des immobilisations financées de 2011 à 2014 par les ressources issues de la générosité publique

	2011		2012		2013		2014		Total 2011-2014	
	En €	En %	En €	En %						
Immobilisations de biens destinées à la location	1 146 937	67%	1 749 692	96%	1 796 056	49%	1 347 928	43%	6 040 613	59%
Immobilisations de biens nécessaires aux buts poursuivis	565 734	33%	68 664	4%	1 845 323	51%	1 784 863	57%	4 264 584	41%
Total	1 712 671		1 818 356		3 641 379		3 132 791		10 305 197	

Source : Cour des comptes d'après les éléments de la Fondation

Annexe n° 7 : l'occupation par la Fondation de bâtiments et terrains relevant du Domaine de Marie-Antoinette à Versailles

La Fondation Assistance aux Animaux occupe depuis 1990 des bâtiments du Hameau de la Reine au Château de Versailles, bâtiments mis à disposition via une convention d'occupation précaire par l'établissement public du musée de Versailles. En contrepartie de l'occupation de ces bâtiments, la Fondation s'est engagée à réhabiliter les bâtiments, voire à en reconstruire certains.

Les coûts d'investissement sont financés par les ressources issues de la générosité du public.

1 Des conventions d'occupation temporaire conclues à titre onéreux, avec engagement de réhabilitation des bâtiments par la Fondation

Par convention en date du 20 août 1990, le préfet des Yvelines a autorisé la direction du musée et du domaine national de Versailles¹⁰² à mettre à disposition de la Fondation, par convention d'occupation temporaire et révocable du domaine public, « un ensemble immobilier classé monument historique comprenant deux bâtiments en mauvais état dénommés « Ferme du Trianon » d'une superficie de 130 m² et 28 m² ainsi qu'un terrain attenant à ces bâtiments de 8 500 m² ». La convention d'occupation est conclue pour dix ans, en contrepartie d'une redevance annuelle de 25 000 F, de la réalisation de travaux de réhabilitation de la ferme d'au minimum 2 MF et l'engagement d'ouverture de l'équipement au public.

Cette convention a été renouvelée par deux conventions datées du 15 mai 2001 :

La première convention dite « ferme pédagogique » élargit les termes de l'accord aux bâtiments « aujourd'hui disparus mais qui vont être rétablis selon l'article 9 : grange (72 m²) et son auvent, toit au porc (6 m²), écurie au taureau (8,75 m²) et remise (20 m²) », en contrepartie du paiement d'une redevance de 28 833 F (4 395,56 €) et des travaux de reconstruction des bâtiments annexes pour un montant de 4,2 MF (652 680 €).

Par avenant du 29 juillet 2005, l'occupation temporaire s'élargit à la « Maison du fermier située au Hameau de la Reine d'une surface totale de 359,26 m² », qui devra être reconstruite pour un coût prévisionnel de 2 003 587 € avant le 1^{er} janvier 2007. La maison du fermier est mise à disposition pour les usages suivants : « accueil du public, présentation d'animaux domestiques, logement de gardiens affectés à la Fondation, installation de bureaux à usage scientifique et de soins vétérinaires, documentation, archive, rangement, ateliers d'entretien et locaux réservés au personnel »¹⁰³. La redevance est ajustée à hauteur de 11 400 € nets par an, actualisés chaque année.

¹⁰² Opération antérieure à la création de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

¹⁰³ La Fondation a installé ses bureaux administratifs dans la maison du fermier, ce qui paraît peu conforme aux usages autorisés par la convention.

La seconde convention dite « Pâtures – Bailly » vise la restauration d'un pavillon, le « Pavillon de Bailly », d'une superficie de 130 m², permettant l'hébergement du personnel de la Fondation intervenant sur le site, et de parcelles de pâture pour les animaux recueillis par la ferme (« plaine aux Crapauds » et « ancienne pépinière Saint-Antoine », sur une superficie de 27 ha). L'objet de la convention exprime le souhait que les terres agricoles du domaine soient mis en pâture « afin de créer dans le parc de Versailles une animation paysagère répondant aux vœux du public » et de « créer les conditions d'un entretien satisfaisant des terres ». L'occupation est conclue pour 15 ans, en contrepartie d'une redevance annuelle de 45 777 F (soit 7 253,07 €) et de l'engagement par l'occupant de « réhabiliter le Pavillon de Bailly et ses logements à l'identique », le montant prévu s'élevant à 4,5 MF (686 020 €).

Cette convention a été modifiée par deux avenants : un avenant du 29 septembre 2003 élargit l'occupation à la « plaine à Gillet Nord », portant à 34 ha la superficie occupée (la redevance d'occupation passe alors au montant de 8 120 €). Puis un second avenant, du 30 décembre 2008, ajoute une autre parcelle de terre d'à peine 17a, la redevance étant pourtant augmentée au prix de 9 428,16 € net annuel (+ 16 %) en raison de l'augmentation du prix au m² de l'occupation du Pavillon de Bailly (+ 29 %).

Cette deuxième convention arrivait à échéance le 14 décembre 2015 ; la Fondation n'a pas été en mesure de transmettre une pièce justificative attestant du respect du formalisme prévu par la convention pour engager le renouvellement de cette convention.

2 Un coût d'investissement de plus de 4 M€

La Fondation a financé, avec les fonds issus de la générosité du public, des investissements pour un montant de 4,3 M€ depuis 1990 sur les propriétés du Hameau de la Reine, mises à disposition de manière temporaire et révocable par l'Établissement public du Musée de Versailles. À l'issue de ces conventions d'occupation, et conformément à la législation, les bâtiments (et les travaux réalisés) reviendront de droit à l'établissement public du musée de Versailles. Les bâtiments étant classés Monument historique, la Fondation a dû, conformément aux textes en vigueur, faire appel à l'architecte en chef des monuments historiques pour les travaux de restauration sur les parties historiques des bâtiments¹⁰⁴.

Par ailleurs, la Fondation paie une redevance d'occupation qui s'élève à 23 951 € par an en 2014 (13 661,64 € pour la convention « ferme pédagogique » ce qui paraît élevé du point de vue des recettes collectées par l'exploitation de celle-ci (2 527 €), et 10 289,78 € pour la convention « Pâtures – Bailly »).

La Fondation indique : « c'est un accord équilibré que la Fondation a conclu avec l'établissement public du musée de Versailles », justifiant le montant des travaux réalisés par la faiblesse de la redevance et par « le bénéfice d'un lieu unique par son exposition et son prestige qui lui permet de remplir deux de ses missions essentielles : l'hébergement de nombreux animaux et l'accueil permanent du public ainsi que des enfants des écoles ».

¹⁰⁴ La Fondation conserve sa liberté de choix pour la maîtrise d'œuvre des travaux d'aménagement intérieur, l'architecte spécialisé étant amené à se prononcer sur ces travaux.

De son côté, l'établissement public du Musée de Versailles précise que l'occupation précaire est compensée par une indemnisation en cas de résiliation anticipée et que « l'accord trouvé entre les parties lui permet d'assurer la restauration du patrimoine en accordant à la Fondation des conditions financières très inférieures au marché¹⁰⁵ sur une durée longue ». Pour autant, l'établissement public ne mentionne à aucun moment sur son site internet¹⁰⁶ le fait que la rénovation de la ferme (et ses annexes) et sa gestion ont été assurées par la Fondation. Seul un petit panneau¹⁰⁷ est présent à l'entrée de la ferme, ce qui n'assure aucune mise en valeur de la Fondation.

En définitive, le constat est fait d'un dispositif conventionnel ayant conduit à faire financer par des fonds issus de la générosité du public la rénovation de bâtiments propriété de l'État, classés « Monument historique », sans qu'il apparaisse que le donateur a été informé du coût de ces travaux.

¹⁰⁵ Montants versés de l'ordre de 20 €/m²/an (ferme) à 45 €/m²/an (Bailly) inférieurs au tarif moyen du secteur pour des surfaces comparables (220 €/m²/an) selon l'établissement public.

¹⁰⁶ La mention des travaux n'apparaît que dans les rapports d'activité de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles de 2005 et 2007.

¹⁰⁷ « La ferme de Marie-Antoinette construite par l'architecte Richard Mique entre 1784 et 1788 a été restaurée en 1993 par la Fondation Assistance aux Animaux pour y abriter une ferme pédagogique. Cette réhabilitation permet de rendre à ces bâtiments une vocation proche de celle d'origine, et de promouvoir, dans un cadre tout à la fois traditionnel et historique, la connaissance et le respect de l'animal, objectif majeur de la Fondation. »

Réponse de l'organisme concerné

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA FONDATION ASSISTANCE AUX ANIMAUX

C'est avec la plus grande attention que la Fondation Assistance aux Animaux (ci-après « la FAA ») a pris connaissance du rapport établi par la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle du Compte d'emploi des ressources (CER) de la Fondation sur les exercices 2011-2014 et des recommandations formulées par la haute juridiction.

La FAA souhaite en tout premier lieu rappeler avec force que le bien-être des animaux est au cœur de sa vocation et son objectif constant.

À cet égard, la FAA se réjouit de voir ses fondamentaux reconnus.

Ainsi, la Cour des comptes a pu constater la qualité de l'accueil et des soins prodigués aux animaux « les établissements sont propres, les animaux sont bien traités, leur nourriture est saine et équilibrée, les animaux malades sont isolés et soignés, les enclos, niches ou cages sont adaptés à la taille des animaux, ils sont isolés du public, et le personnel est qualifié et en nombre suffisant ».

La FAA accorde également une grande importance s'agissant des qualités de son personnel encadrant et se satisfait de voir souligner par la Cour des comptes le dévouement et la compétence de son personnel « la gestion des établissements accueillant ou soignant des animaux est assurée par un personnel compétent » « motivé et attentif au bien-être des animaux ».

La FAA se félicite enfin de voir reconnue par la Cour la rigueur avec laquelle sont gérés les dons et les legs issus de la générosité du public. La Cour énonce ainsi dans son rapport s'agissant d'une part, des dons perçus que « la recherche et le traitement des dons, qui représentent près du tiers des ressources annuelles de la Fondation, sont satisfaisants » et d'autre part, des legs récoltés lesquels « font également l'objet d'une gestion rigoureuse ».

L'action de la FAA, la qualité de l'accueil et des soins prodigués aux animaux ne seraient pas possibles sans la générosité du public qui constitue 96% de ses ressources (libéralités : 59,82 % et dons : 36,55 % chiffres tirés du rapport moral de 2014). La Fondation remercie sincèrement ses donateurs sans qui aucune de ses actions ne pourrait être accomplie au bénéfice de la cause animale.

Aussi, la FAA souhaite tout d'abord s'exprimer s'agissant de sa relation avec ses donateurs. Concernant les recommandations formulées par la Cour quant aux appels à dons émis par la FAA, la Fondation entend préciser la stratégie financière prudentielle qu'elle a choisi de mettre place.

Rappelons qu'une fondation reconnue d'utilité publique se caractérise notamment par un impératif : sa vocation pérenne. Cet impératif se traduit au moment de la création, par la constitution d'une dotation intangible et tout au long de la vie de la fondation dans le cadre de la politique financière que celle-ci doit mettre en place.

C'est à l'aune de cet impératif que la stratégie financière de la FAA a été définie avec un seul objectif : garantir la pérennité de ses actions au bénéfice de la cause animale.

En bon gestionnaire, la FAA a d'une part, privilégié les meilleurs placements, conservé des biens immobiliers légués et non dédiés et a affecté une partie de ses ressources issues de la générosité publique à l'acquisition d'immeubles de rapport. Cette volonté a été présentée aux donateurs dans le cadre du rapport moral de la Fondation.

Ces investissements constituent une étape intermédiaire, en vue de réaliser les missions sociales de protection de la cause animale portée par la Fondation grâce, notamment, aux revenus issus des immeubles de rapport acquis. Ainsi, la volonté des donateurs a toujours été scrupuleusement respectée dans la mesure où la finalité de toutes ces décisions est de financer des actions au seul bénéfice de la cause animale.

La FAA a d'autre part, choisi de renforcer le montant de ses réserves afin de pallier l'aléa de la générosité des donateurs notamment, plus particulièrement, s'agissant des legs par essence aléatoires.

Soucieuse de la transparence qu'elle doit à ses donateurs, la FAA s'engage à diffuser dans le cadre de ses futurs rapports d'activités, de son site Internet et de son prochain numéro de la Voix des Bêtes des informations encore plus précises concernant cette stratégie et les chiffres y afférents. La FAA étaiera par ailleurs ses prochains appels à dons à l'aune de la finalité des actions ciblées.

La FAA entend les recommandations de la Cour quant au montant des réserves et s'engage à arrêter un plan d'action pluriannuel destiné à établir avec précision les projets auxquels une partie des réserves actuelles seront affectées et les caractéristiques de la politique immobilière envisagée.

À compter de l'exercice 2016, la FAA s'inscrit notamment dans la dynamique suivante :

- *rationnaliser l'utilisation du montant des réserves en affectant une partie au renforcement de la dotation ;*
- *procéder à un audit de l'ensemble des établissements existants en vue de réaliser, en fonction des besoins identifiés, des travaux de rénovation ou d'amélioration des locaux dans la perspective de garantir encore plus aux animaux et au personnel encadrant les meilleures conditions d'accueil et de travail qui soient ;*
- *créer de nouveaux établissements dont la localisation géographique sera décidée au regard d'une cartographie des besoins préalablement établie :*
 - *des démarches sont actuellement en cours pour deux projets de dispensaires dans l'Est et l'Ouest de la France (prise de contact avec les agents immobiliers locaux, prospection de terrains, visites des biens, sélection de biens pertinents) ;*
 - *la création d'une maison de retraite à Charmentray est envisagée ;*
- *renforcer la communication afférente à l'activité de la ferme pédagogique pour développer son attrait et l'accueil du jeune public.*

La FAA a par ailleurs toujours accordé une importance particulière à l'établissement du CER, élément phare de présentation de l'utilisation des fonds collectés. C'est pourquoi elle s'est entourée d'experts reconnus pour établir et valider ce document.

De toute évidence, la construction du CER est un sujet particulièrement technique qui suscite de nombreux débats entre spécialistes du secteur et également au sein même de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes. Si certaines des positions techniques retenues par la Cour peuvent être débattues, la FAA considère en tout état de cause avec beaucoup d'intérêt les recommandations émises par la Cour s'agissant de l'établissement du CER ainsi que de sa comptabilité et a d'ores et déjà mis en œuvre un certain nombre d'entre elles, notamment la mise en ligne du CER sur son site Internet, les autres seront prises en compte sur les prochains exercices.

Une déclaration de non-conformité des dépenses engagées par la FAA aux objectifs poursuivis par son appel à la générosité publique pour les exercices 2011 à 2014, semblerait dès lors disproportionnée, ce d'autant que la finalité des actions de la FAA a toujours visé la cause animale.

La FAA souhaite également apporter les précisions suivantes concernant les recommandations formulées par la Cour relatives à sa gouvernance et à sa gestion.

À titre liminaire, il convient de rappeler que la FAA, toute première fondation reconnue d'utilité publique dédiée au soutien des animaux sur le plan historique, est issue de la fusion de plusieurs structures associatives. Cette empreinte associative a marqué l'organisation du fonctionnement de la FAA ainsi que sa gouvernance, au sein de laquelle siègent toujours des fondateurs historiques, en tant que personnalités qualifiées, à l'instar de sa Présidente en fonction, fondatrice et bénévole à temps plein de la FAA depuis 50 ans.

Siègent également des Ministères (intérieur, finances, agriculture, environnement) en qualité de membres de droit au sein du Conseil d'administration, lesquels bénéficient d'une voix délibérative et ont dès lors pris pleinement part à l'ensemble des délibérations et décisions adoptées par la Fondation, notamment, s'agissant de sa stratégie financière.

Dans la perspective d'ouvrir la gouvernance de la FAA à de nouvelles compétences, la FAA souhaite initier une réflexion pour insuffler une nouvelle dynamique au sein du Conseil d'administration.

Concernant les situations ou risques de conflits d'intérêts mis en avant par la Cour à l'encontre de certains administrateurs, la FAA souligne que ces cas de figure n'ont en aucun cas été préjudiciables à la Fondation. Ainsi, si un bien immobilier a pu être loué à des enfants d'administrateurs, la location a été effectuée par les agences immobilières qui en assuraient la gestion, au prix du marché. Ces locations très limitées ne concernent que 2% du patrimoine immobilier de la FAA. Elles l'ont été dans le strict cadre autorisé par les textes.

La FAA s'engage à établir une procédure destinée à prévenir toute situation susceptible de générer un risque de conflit d'intérêt.

S'agissant des critiques de la Cour concernant la gestion de la Fondation, la FAA souligne que la Cour ne relève tout d'abord aucun détournement de fonds.

La FAA conteste d'une part, l'affirmation de la Cour selon laquelle des dépenses auraient été effectuées sans lien avec l'objet social, en particulier pour financer des frais de déplacement. La FAA affirme avec force que les frais de déplacement qui ont fait l'objet de remboursement sur la période contrôlée sont intervenus à l'occasion de la visite par les salariés ou administrateurs de la FAA des différents établissements de la Fondation ou de transferts d'animaux entre établissements. Les frais de déplacement visés par la Cour comme insuffisamment justifiés sont très limités et ne représentent que 1,2 % de l'ensemble des frais de déplacement totaux.

S'agissant plus particulièrement des déplacements de la Présidente de la FAA visés par la Cour, la Fondation souligne que le chiffre de 37 déplacements - allers ou retours –relevé par la Cour correspond à des déplacements professionnels. La Présidente se déplace régulièrement vers les différents établissements de la Fondation - siège, refuges et dispensaires - où elle travaille bénévolement à temps plein.

Ainsi, les 37 trajets mis en exergue, soit 4,6 déplacements en moyenne par an, ne représentent qu'une partie des déplacements effectués en quatre ans par cette dernière, sans que cela ne soit significatif.

La FAA souhaite d'autre part, mettre en exergue l'existence d'un guide de procédures internes et d'un ensemble de contrôles internes impliquant notamment, l'intervention d'un expert-comptable. Si les données des différents établissements de la FAA n'ont effectivement pas fait l'objet d'une dématérialisation informatique, cela n'empêche pas pour autant ces derniers d'assurer une transmission rigoureuse et fidèle de l'ensemble des éléments clefs les concernant au siège de la FAA.

Toutefois, afin de tenir compte des recommandations de la Cour et dans la perspective d'améliorer la sécurisation de son fonctionnement, la FAA a d'ores et déjà initié un certain nombre de travaux. Ainsi sont en cours, une réflexion s'agissant de la réorganisation générale de la Fondation, de l'ensemble des procédures internes afférentes au siège et aux établissements, de la mise en place d'un processus de contrôle interne, notamment, via le recrutement d'un contrôleur de gestion, ainsi que de la mise en place d'un système d'information.

Un plan d'action détaillé construit sur la base des recommandations de la Cour et reprenant les éléments susvisés, a été soumis au Conseil d'administration de la FAA le 2 juin 2016.

En conclusion, la FAA souhaite assurer ses donateurs de sa volonté pleine et entière d'améliorer son fonctionnement administratif et sa gestion. Elle mettra tout en œuvre pour ce faire.

Ces axes d'amélioration ne doivent pas pour autant aboutir à occulter un point majeur et essentiel, lequel a été reconnu par la Cour : la qualité de l'accueil et des soins prodigués aux animaux, cœur de métier et ADN de la FAA.