



Présentation à la presse du rapport sur la Société protectrice des animaux

Intervention de M. Philippe Séguin, Premier président Lundi 21 septembre 2009

Mesdames, Messieurs,

C'est avec grand plaisir que je vous accueille aujourd'hui dans la salle des conférences de la Cour des comptes.

Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Nous avons **déjà publié en 2002** des observations défavorables sur les comptes d'emploi 1993 à 1999 de la Société protectrice des animaux. Dans le cadre d'une enquête transversale sur la gestion des legs, nous avons **de nouveau publié en 2004** des observations critiques sur ce thème pour la période 2000 à 2002. Nous souhaitons aujourd'hui vous présenter le rapport de la Cour consacré à l'examen des comptes d'emploi 2003 à 2007.

Vous le savez, ce travail s'inscrit dans **un champ de compétence que le législateur a confié à la Cour en 1991** pour qu'elle veille au bon emploi des fonds collectés par appel à la générosité publique. Ces fonds ne sont pas à proprement parler des fonds publics mais ce sont des fonds **en provenance du public**, qui bénéficient par ailleurs de dispositions fiscales particulières (qui ont donc un coût pour le budget de l'Etat). Notre intervention légale vise à **vérifier que les dons et libéralités ainsi collectés sont bien utilisés conformément aux annonces faites par les associations dans leurs appels à la générosité**. Il est clair que, si nos contrôles s'appuient sur le compte d'emploi des ressources collectées que les organismes sont tenus d'établir, ils ne peuvent pas ne pas examiner la façon dont lesdits fonds sont employés. Le rapport publié aujourd'hui est le 29^{ème} de ce type.

Quand elle a choisi de **revenir dans des organismes** déjà contrôlés, la Cour a eu, en général, la satisfaction de constater que ses observations étaient largement suivies d'effet. Ce fut le cas pour l'Association française contre les myopathies (publications en 1996 et 2004), pour l'ARC (publications en 1996 et 2005), pour la Ligue contre le cancer (publications en 1999 et 2007), et encore en juin de cette année quand nous avons publié les résultats des contrôles ciblés effectués dans quatre associations (France-Alzheimer, Perce-Neige, les Restaurants du cœur et Sidaction).

Jamais encore la Cour n'avait été confrontée à un cas comme celui de la SPA.

Vous connaissez tous la SPA : cette association a été créée par le Dr Etienne Pariset et le Général Comte de Grammont en 1845, ce qui en fait une des plus anciennes associations de France. Elle a été reconnue comme « établissement d'utilité publique » par décret du 26 février 1860 et a ouvert son premier refuge à Gennevilliers en 1903.

Sa mission est « d'améliorer, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, le sort des animaux, d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires qui les protègent et de leur porter assistance ; de participer en ce sens à l'éducation populaire ».

La SPA est bien connue du public : ses 58 délégations – qui n'ont pas de personnalité morale autonome - couvrent le territoire national, elle fait appel à 3 000 bénévoles, plus de 96 000 donateurs et 568 salariés permanents pour accueillir 42 000 animaux et réaliser près de 29 000 adoptions. Ses ressources issues de la générosité publique – qui s'élevaient en 2007 à 24 M€ dont 80 % de legs – alimentent un budget de fonctionnement de 36 M€ et d'investissement de 5 M€

1. Le rapport publié par la Cour en 2002 relevait en particulier :

- une gestion approximative et peu professionnalisée, marquée notamment par un défaut de contrôle interne ;
- un appel à la générosité publique coûteux et peu rigoureux ;
- une gestion particulièrement déficiente des legs, qui s'était traduite par des détournements au sein de certaines délégations ;
- une situation patrimoniale très dégradée, certains refuges offrant des conditions d'accueil et d'hébergement très mauvaises, voire indignes.

Compte tenu de la gravité de ces observations, l'association s'était engagée à procéder à une remise en ordre en profondeur, dont elle présentait – dans sa réponse publiée – les « réalisations depuis octobre 2000 » : elle déclarait ainsi – je cite l'association- « Des procédures et des outils d'organisation, d'information, de contrôle, et – bien sûr – de protection animale ont été mis en place par une équipe constructive et professionnelle composée d'anciens et de nouveaux. »

C'est loin d'avoir été le cas. Et nous pouvons aujourd'hui reprendre notre constat d'alors : « les caractéristiques mêmes qui ont fait la force de la SPA et soutenu son développement, l'ont fragilisée dans la période récente : la gestion, largement confiée à des bénévoles, n'a pas su intégrer les exigences liées à un changement d'échelle par la définition de procédures précises et sûres ».

Lorsque la Cour avait mis en cause la situation sanitaire « déplorable » de certains refuges, la SPA avait répondu qu'un « pôle de protection animale » avait été créé et qu'un « plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction de refuges » voté.

2. Les constats de la Cour aujourd'hui sont très éloignés de ces déclarations optimistes. A l'issue de la présente enquête, il est clair que la profonde remise en ordre annoncée n'a pas eu lieu et que, si des améliorations ont été parfois apportées, elles sont restées particulièrement limitées et très fragiles :

- malgré une sensible progression des ressources (+ 14 % entre 2003 et 2007), qui illustre la confiance de l'opinion publique, les dépenses progressent beaucoup plus rapidement (+ 35 % sur la période) et l'équilibre financier est fragile ;
- la collecte des dons est active (+ 41 % entre 2003 et 2007) mais particulièrement coûteuse (+ 74 % au cours de la période, portant en 2007 la part des frais d'appel et de traitement à 43 % du montant collecté contre 35 % en 2003) ;
- l'association dispose de réserves considérables (79 M€ en 2007) qui apparaissent particulièrement anormales au regard, tant de la volonté du donateur que de la vétusté de nombreux refuges et, plus généralement, des besoins de la cause animale.

Les deux sujets où se révèlent les défaillances les plus graves sont la gestion des legs et la politique d'investissement.

La Cour avait, à deux reprises (en 2002 et 2004), fortement mis en garde la SPA contre les risques graves causés par l'insuffisance d'encadrement et de contrôle de **la gestion des legs**. Les administrateurs ont, par exemple, accepté de se dessaisir intégralement de leur délégation au bénéfice du responsable du service, et l'insuffisance d'encadrement qui en est résultée n'a pu qu'exposer la SPA à des risques d'irrégularités. Ainsi de nombreuses ventes sont-elles intervenues au bénéfice d'un même acquéreur dans des conditions qui laissent suspecter un comportement préférentiel.

En ce qui concerne **la politique d'investissement**, la SPA ne dispose d'aucune cartographie de ses refuges et dispensaires ; les investissements ne s'inscrivent dans aucune logique de programmation ; les enveloppes financières sont systématiquement revues en cours de réalisation ; aucune procédure d'appel d'offres n'a été formalisée, les réalisations sont ainsi peu nombreuses et onéreuses. L'opération de la Valmasque à Mougins, toujours inachevée, est emblématique des blocages et surcoûts que l'amateurisme et les réorientations brutales sont susceptibles d'entraîner.

En résumé, la SPA a intensifié son effort de collecte alors même qu'elle thésaurise des réserves considérables. Sa gestion se traduit par des gaspillages, en particulier du fait des coûteuses dérives de ses projets de construction et de rénovation. Le traitement des legs fait l'objet, bien que l'association ait connu des détournements dans un passé encore récent, d'un défaut total de contrôle qui a facilité de nouvelles anomalies.

3. Si la SPA n'a pas pu redresser la barre alors que l'exemple d'autres associations importantes contrôlées par la Cour - et qui ont su se reconstruire avec exigence et rigueur - montre que ce redressement est possible, la raison en tient surtout aux défauts de la gouvernance et de la direction.

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

4. Quand elle contrôle un organisme qui fait appel à la générosité du public, la Cour - bien que la loi ne le lui impose pas - choisit le plus souvent de rendre publiques ses observations.

Sa mission étant de « vérifier la conformité des dépenses engagées par l'organisme aux objectifs poursuivis par la campagne d'appel », elle considère en effet que c'est aux donateurs qu'elle rend compte de la façon dont leurs dons ont été employés.

L'alerte que la Cour lance aujourd'hui leur est destinée en priorité : les gaspillages et détournements qu'elle a constatés ne sont pas seulement graves au plan financier ; ils le sont au plan moral. Dans la situation qui s'est ainsi créée, la SPA n'honore pas la confiance de ses donateurs -et de ses testateurs- de même qu'elle compromet sa mission de protection animale qui est une mission de service public.

Mais le peu d'effet de ses précédents rapports a conduit la Cour à engager d'autres démarches, parallèlement à la publication du rapport qui nous réunit aujourd'hui.

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

La réaction du ministre de l'intérieur a été double :

- Il a demandé au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, de saisir le président du tribunal de grande instance de Paris aux fins de **désignation d'un administrateur judiciaire** « afin de faire cesser les dysfonctionnements de l'association », ce que le préfet a fait le 15 septembre.

- Il a par ailleurs le 8 septembre, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, **signalé au Procureur de la République** près le tribunal de grande instance de Paris que « **des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale** ont pu être commis dans la gestion, le fonctionnement et l'organisation » de la SPA.

5. Les déclarations dont la presse s'est fait l'écho ces derniers jours ne font que mettre en évidence ce que les dirigeants de la SPA ont eux-mêmes admis : que les querelles internes les conduisent souvent à perdre de vue l'objet même de leur association. Il est à souhaiter que la publication du présent rapport - et les mesures déjà prises à l'initiative du ministre de l'Intérieur - entraînent rapidement des redressements visibles et un recentrage sur les priorités.

Mesdames, Messieurs, j'en arrive au terme de cette présentation.

Nous restons bien entendu à votre disposition, avec M. Jean-Pierre Bayle, président de la Cinquième chambre, avec M. Antoine Durrelman, contre-rapporteur et avec Mmes Véronique Deprez-Boudier et Catherine Gervais, rapporteurs de l'enquête, pour répondre à toutes vos questions.

Je vous remercie.