

Cour des comptes



# FONDATION ASSISTANCE AUX ANIMAUX

Exercices 2011 à 2014

2/2

**Déclaration de non-conformité des dépenses  
aux objectifs de l'appel à la générosité publique  
et synthèse**

Organisme bénéficiant de la générosité publique

Juillet 2016



## Déclaration de non-conformité

La Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation Assistance aux Animaux pour les exercices 2011 à 2014, en application des dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières.

L'article L. 111-8<sup>1</sup> dispose que lorsque la Cour « atteste, à l'issue du contrôle d'un organisme visé au présent article, de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (...), elle assortit son rapport d'une déclaration explicite en ce sens. Cette déclaration est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est rendue publique. » L'article D. 144-5 du même code dispose que cette déclaration « comporte une brève synthèse du rapport ».

À l'examen des comptes d'emploi des ressources de la Fondation pour les exercices 2011 à 2014, la Cour atteste, en application des dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, que les dépenses engagées par la Fondation Assistance aux Animaux n'ont pas été conformes, pour ces exercices, aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, pour les motifs suivants :

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

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et fondations.



# Synthèse

La Fondation Assistance aux Animaux est issue de la fusion, en 1976, de trois associations de défense des animaux. Elle a été reconnue d'utilité publique par un décret du 14 mars 1989.

Aux termes de l'article premier de ses statuts, la Fondation a pour but « 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 ».

La Fondation mène différentes actions en faveur de la cause animale, qu'elle regroupe en trois types de réalisations :

- la gestion directe d'établissements, au nombre de 18, qui constitue son « cœur de métier » : refuges, dispensaires, maisons de retraite pour animaux, ferme pédagogique ;
- la conduite d'actions spécifiques, notamment la publication bimensuelle de la revue « La Voix des bêtes » et des manifestations destinées à trouver de nouveaux maîtres aux animaux recueillis (essentiellement des chiens et des chats) ;
- la coopération avec les services publics, notamment pour l'accueil des animaux retirés à leurs propriétaires sur décision judiciaire, ainsi que pour les enquêtes et actions en justice devant les tribunaux pour mauvais traitement envers les animaux.

La Fondation fait appel à la générosité du public. Sur la période contrôlée (2011-2014), les ressources reçues à ce titre se sont élevées en moyenne à environ 13 M€ par an, constituant près de 90 % des recettes de l'organisme (14,6 M€ en moyenne).

Au fil des ans, la Fondation a constitué des réserves très importantes au regard de son budget : au 31 décembre 2014, les fonds propres et réserves s'élevaient à 52,8 M€ ; elles représentaient quatre fois les ressources collectées annuellement auprès du public et plus de cinq fois les dépenses courantes.

Afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique, la Cour a contrôlé l'information fournie aux donateurs potentiels sur l'utilisation des fonds collectés et la nature des actions menées, leurs modalités de réalisation, la mesure de leurs résultats, ainsi que la cohérence de la communication destinée aux donateurs avec les objectifs des appels à la générosité publique et la réalité des actions entreprises. En application de la doctrine dégagée par la Cour, les dépenses engagées recouvrent tout usage des ressources collectées auprès du public : l'objet du contrôle est,

« dans un souci de transparence, de confronter les actions qui sont annoncées au public et celles qui sont effectivement réalisées »<sup>2</sup>.

La Cour a constaté que les objectifs des appels à la générosité publique de la Fondation ont été formulés en des termes impliquant un emploi immédiat des fonds collectés pour la réalisation d'actions en faveur des animaux.

Or, l'examen de la nature des actions menées sur la période contrôlée a conduit la Cour à constater également que près du quart des ressources issues de la générosité publique avaient été en réalité utilisées à une finalité différente, qui n'avait pas été annoncée dans les appels à la générosité publique : cet objectif, visant - selon les dirigeants eux-mêmes - à assurer à terme l'autonomie financière totale de la Fondation, se traduit tous les ans par l'acquisition d'immeubles de rapport destinés à produire des revenus et par l'accumulation de réserves financières découlant en partie de ressources collectées n'ayant pas été utilisées dans l'année. La constitution de ce patrimoine immobilier et financier aux fins d'assurer à terme l'autonomie financière de la Fondation n'est pas exposée explicitement dans les campagnes d'appels à la générosité publique.

Par ailleurs, l'examen de la communication destinée aux donateurs a conduit la Cour à constater de nombreuses défaillances dans la construction du compte d'emploi des ressources et dans la rédaction de son annexe (compensation irrégulière de charges et de produits, absence d'information sur les dotations aux provisions, absence de précision sur les biens légués inscrits au bilan, absence de détail sur l'utilisation des immobilisations et notamment la répartition entre immeubles de rapport et immeubles utiles à l'activité, caractère en partie erroné des dotations aux amortissements des immobilisations dont l'acquisition a été financée par les ressources collectées auprès du public, absence d'information sur les ressources non utilisées reportées, description des missions sociales non conforme à l'activité réelle, etc.). Ces défaillances ne permettent pas aux donateurs de disposer d'une information précise, notamment sur la part des ressources issues de la générosité publique qui est consacrée au renforcement des fonds propres et réserves.

En outre, la Fondation donne une traduction inexacte de l'emploi des ressources de la générosité publique dans son rapport d'activité. Ainsi, le graphique indiquant la répartition des emplois fournit une information erronée sur l'utilisation des ressources, car il ne rend compte ni de la part de leur utilisation en immobilisations, ni de la part des ressources non utilisées : cette présentation conduit à majorer fortement la part des missions sociales dans l'emploi des ressources issues de la générosité publique.

En définitive, sur l'ensemble de la période contrôlée, les donateurs n'ont pas été convenablement informés, dans les campagnes d'appels à dons, des emplois consacrés à l'acquisition d'immeubles de rapport ou à l'accumulation de réserves. Les fonds propres et réserves de la Fondation ont augmenté de 45 % en quatre ans et la Fondation dispose d'une trésorerie représentant plus de quatre fois ses charges d'exploitation annuelles et permettant d'assurer le fonctionnement de ses équipements pendant près de dix ans, sans que les donateurs en soient avisés.

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016 – Tome II*. Chapitre VI – Le contrôle des organismes bénéficiant de dons, p. 125. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr)

Ces constats conduisent la Cour à attester, en application des dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, que les dépenses engagées par la Fondation Assistance aux Animaux n'ont pas été conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique pour les exercices 2011 à 2014.

\*\*

Par ailleurs, le contrôle de la Cour a révélé de multiples défaillances dans la gouvernance, l'organisation et la gestion de la Fondation :

### **1 - La gouvernance souffre de nombreuses faiblesses :**

- l'information du conseil d'administration est lacunaire : des dossiers importants - acquisition d'un équipement d'imagerie par résonance magnétique (IRM) transféré à un centre vétérinaire (*cf. infra*), suivi des volontés particulières de certains testateurs, décisions relatives à la politique immobilière - ne lui ont pas été soumis ;
- la participation au conseil d'administration des représentants de quatre ministères (intérieur, finances, agriculture, environnement) n'a permis ni l'approbation par le conseil d'une stratégie claire et transparente, ni la mise en place de normes de gestion ordinairement applicables à un organisme disposant de telles ressources financières ;
- des situations de conflits d'intérêts ont également été constatées au cours de la période contrôlée ;
- des dispositions du règlement intérieur ne sont pas appliquées, en particulier la création de délégations régionales, alors même que la Fondation a créé une délégation départementale - non prévue statutairement, mais mise en place à la suite d'un legs - dont l'activité est apparue particulièrement réduite lors du contrôle.

### **2 - Les méthodes de gestion sont inappropriées :**

- les procédures de gestion sont insuffisamment formalisées ;
- le suivi d'activité est approximatif, débouchant sur la production de données peu fiables ;
- la fonction financière est en très grande partie externalisée auprès d'un cabinet d'expertise-comptable, sans que la Fondation exerce une supervision suffisante ;
- l'examen des modalités de réalisation des actions a mis en évidence un pilotage budgétaire défaillant, des procédures à la fois obsolètes et contournées, et l'inexistence d'un véritable contrôle interne ;
- des dépenses sans lien avec l'objet social ou sans justificatifs suffisants ont été effectuées, en particulier pour financer des frais de déplacements ;
- un défaut manifeste de suivi et de contrôle a été constaté à l'occasion de la mise à disposition, en 2013, d'un équipement IRM d'une valeur de 1 M€ auprès d'un centre cancérologique vétérinaire privé : l'activité de soins ou de recherche a donné lieu à une contractualisation ne fixant aucune obligation de compte rendu, et la Fondation n'a assuré aucun suivi d'activité.