

COUR DES COMPTES

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1994 à 1996 des fonds SIDACTION

(Articles L. 111-8 et L. 135-2 du code des juridictions financières)

Le présent fascicule contient les observations arrêtées par la Cour des comptes, en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, sur les comptes d'emploi pour 1994 à 1996 des fonds SIDACTION collectés auprès du public et les réponses que les présidents de l'association Ensemble contre le Sida et de la Fondation pour la recherche médicale lui ont fait parvenir au nom du conseil d'administration de celles-ci, conformément à l'article L. 135-2 du code.

DECEMBRE 2000

ISBN :

ISSB :

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I .- LA PRÉSENTATION DES COMPTES D'EMPLOI DES FONDS SIDACTION	14
1 L'organisation de la collecte et de la répartition des fonds	15
I. – Le rôle de l'association Ensemble contre le sida	16
II. – Le rôle de la Fondation de France	21
III. – Le rôle de la Fondation pour la recherche médicale	28
2 Les comptes d'emploi des fonds SIDACTION	38
I. – Les comptes des fonds Sidaction présentés par la Fondation de France	39
II. – Les états financiers présentés par ECS	49
III. – Les incidences des pratiques de la Fondation pour la recherche médicale sur le compte d'emploi	53
3 Analyse des coûts d'appel à la générosité publique	56
I. – Les frais de traitement des dons	57
II. – Les frais de campagne publicitaire	58
III. – Les frais de compte rendu aux donateurs	60
4 Le coût de fonctionnement	62
I. – Les frais exposés par la FRM	62
II. – Les coûts de fonctionnement de l'association ECS	65
Chapitre II LE FINANCEMENT D'ACTIONS DE RECHERCHE	68
1 Les bourses et les subventions de recherche	69
I. – Les appels d'offres	69
II. – Les subventions	75
III. – Les bourses de recherche	80
2 Le Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida	84
I. – L'affectation de 25 millions de francs au projet	84
II. – La construction du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida	87
III. – Les perspectives du CIRBS	90
3 L'apport du Sidaction au financement de la recherche sur le sida	93

Chapitre III LES FINANCEMENTS D'ACTIONS ASSOCIATIVES	95
1 Analyse d'ensemble des financements d'actions associatives	95
I. – Évolution des financements	95
II. – La sélection des dossiers et l'organisation des appels d'offres	102
III. – Les procédures de contrôle mises en place	106
2 Les différents appels d'offres	110
I. – L'appel d'offres n° 1, tranche A : fondateurs et partenaires	110
II. – L'appel d'offres n° 2, tranche B : poursuite et amélioration d'actions	111
III. – Les appels d'offres n° 3, tranche C1, et n° 4, tranche C2 : projets nouveaux	112
IV. – L'appel d'offres « étranger » de 1995	112
V. – L'appel d'offres n° 5 : pourtour méditerranéen et DOM/TOM	113
VI. – Le fonds d'urgence associatif	113
3 La coordination avec les intervenants publics	114
I. – Les relations avec la division Sida de la direction générale de la Santé	114
II. – Les relations avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales	115
4 Étude particulière de quelques actions associatives	117
I. – Un projet pilote de réduction des risques pour les usagers de drogues par voie intraveineuse	117
II. – Une structure familiale d'accueil	118
III. – Une structure atypique pour l'accueil des populations marginalisées	120
IV. – Association de recherche, de communication et d'action pour le traitement du sida (ARCAT-sida)	121
V. – Les Amis du Bus des femmes	124

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

La Cour a procédé au contrôle des comptes d'emploi des fonds recueillis auprès du public dans le cadre des opérations "SIDACTION" pour les années 1994, 1995 et 1996, sur le fondement de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Le Sidaction est mis en œuvre par l'association Ensemble Contre le SIDA (ECS), créée en février 1994 pour "garantir la transparence et la fiabilité requises pour la centralisation, la répartition et l'utilisation des fonds collectés auprès du public" en réunissant des "personnes physiques et morales représentatives de la lutte contre le sida, dans le domaine de la recherche, d'une part, des activités d'entraide ou de soutien aux personnes atteintes par l'infection VIH et/ou à leurs proches d'autre part".

A - CADRE ET DEROULEMENT DU CONTROLE

Les opérations « SIDACTION » qui se sont tenues en 1994, 1995 et 1996 n'ont pas donné lieu à la déclaration préalable que la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique impose de faire aux organismes qui souhaitent faire un tel appel dans le cadre d'une campagne nationale. L'association Ensemble contre le sida a, en revanche, souscrit une déclaration en 1997 pour ses propres campagnes de collecte.

L'absence de déclaration ne fait pas obstacle au contrôle de la Cour, dès lors que la juridiction a vérifié que les appels à la générosité publique entrent dans le champ d'application de la loi et constituent des campagnes nationales. Dans le cas des SIDACTION 1994 et 1996, qui étaient des émissions de plusieurs heures diffusées simultanément par toutes les chaînes hertziennes de télévision, le caractère de campagne nationale est indiscutable. Il en va de même pour le Sidaction 1995, même si les formes revêtues par l'appel ont été plus légères. En ce qui concerne l'objet des campagnes, la lutte contre le sida entre dans les causes sociales et scientifiques prévues par la loi. Chaque année, l'association Ensemble contre le sida a d'ailleurs

adressé spontanément à la Cour un compte rendu d'activité et un compte d'emploi des sommes recueillies.

Le contrôle a été notifié au président de l'association Ensemble contre le sida par une lettre du Premier Président datée du 29 octobre 1997. Mais le mécanisme de gestion des fonds Sidaction examinés est complexe et repose sur plusieurs intervenants : ECS est responsable de l'utilisation des sommes collectées mais ne manie pas les fonds ; la gestion financière et comptable est assurée par la Fondation de France, qui gère les fonds Sidaction et qui en retrace les écritures dans des comptes distincts de ses propres comptes ; les actions menées en faveur de la recherche médicale font l'objet de versements de la Fondation de France à la Fondation à la Recherche Médicale (FRM), qui est chargée d'assurer les règlements au profit des bénéficiaires finals¹.

Le contrôle de l'emploi des fonds Sidaction supposait donc que les contrôles fussent poursuivis auprès de la Fondation de France et de la Fondation pour la recherche médicale, dont les présidents ont été avisés de l'objet de la démarche et de son cadre².

La lettre de notification visait les comptes d'emploi pour les exercices 1994 à 1996, et c'est sur ces exercices qu'a porté le contrôle. Cependant, dans toute la mesure du possible, les données ont été actualisées au vu des résultats 1997. En outre, les développements intervenus en 1997 et 1998 et signalés par l'association sur des dossiers ouverts pendant les années sous revue ont été intégrés au rapport.

En application de l'article 10 de la loi n° 96-559 du 14 juin 1996, le contrôle de la Cour peut désormais comporter des vérifications auprès d'organismes qui reçoivent, de la part des entités faisant appel à la générosité publique, des ressources collectées dans le cadre des campagnes nationales d'appel. Il a été fait usage de cette

¹ La Fondation de France et la Fondation pour la recherche médicale, partenaires d'ECS dans ces opérations, sont toutes les deux membres fondateurs du Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public.

² La FRM a été contrôlée par l'Inspection générale des affaires sociales en application de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et sanitaire (article 42-II) ; le rapport de l'IGAS a été publié en mars 2000.

disposition auprès d'ARCAT-sida³ et du "Bus des Femmes" pour les actions associatives, et du Centre Intégré de Recherches Biocliniques sur le Sida (CIRBS) en ce qui concerne les actions scientifiques.

La Cour a remis au président d'ECS le relevé de constatations provisoires résultant de l'instruction, accompagné d'un questionnaire. Après réception des réponses au questionnaire et des observations sur le relevé, le président d'Ensemble contre le sida a été entendu à sa demande le 7 juin 1999. Certaines constatations concernaient non seulement ECS, mais aussi des personnalités et organismes tiers en relation avec l'association. Elles leur ont été communiquées, ce qui leur a permis de faire connaître leurs observations. Le président de la Fondation pour la recherche médicale a lui aussi été entendu, à sa demande, accompagné du président du comité scientifique sida, le 2 juin 1999. Enfin, le président de l'association Entraide et assistance au centre Luc Montagnier/Saint-Joseph a également souhaité être entendu ; l'audition a eu lieu le 12 juillet 1999.

Au terme de la procédure, la Cour, cinquième chambre, a arrêté les présentes observations, qui ont été adressées au président d'ECS, ainsi qu'aux présidents de la Fondation de France et de la Fondation pour la recherche médicale, et communiquées aux ministres concernés par l'appel d'ECS à la générosité publique, ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les réponses d'Ensemble contre le sida et de la Fondation pour la recherche médicale sont jointes ; la Fondation de France a fait connaître que le document de la Cour n'appelait aucune remarque de sa part.

B - SYNTHESE DES OBSERVATIONS DE LA COUR

La présentation des comptes d'emploi des fonds Sidaction

L'émission "Tous contre le sida" du 7 avril 1994 a permis de collecter 298 MF provenant de 1 423 000 donateurs. Les émissions 1995 et 1996 ont rencontré une moindre audience. L'initiative des SIDACTION revient très largement aux chaînes de télévision, qui ont supporté la plus grande partie des frais.

L'association « Ensemble contre le sida » a été créée en février 1994 pour organiser la répartition des fonds collectés. L'objectif annoncé aux donateurs était la répartition des fonds par moitié entre la

³ Association de recherche, de communication et d'action pour le traitement du sida et des pathologies associées.

recherche scientifique et les associations intervenant pour aider les malades et leurs familles.

a) Pour chaque Sidaction, une convention a confié à la Fondation de France le soin de recevoir les fonds collectés et d'effectuer les paiements, le conseil d'administration d'ECS demeurant le seul maître des décisions de financement.

La Fondation de France a établi chaque année un compte d'emploi certifié par son commissaire aux comptes. ECS, pour sa part, a publié des rapports d'activité destinés au grand public. Des divergences de présentation entre ces documents ont été constatées, en particulier en ce qui concerne le poids des frais de collecte et de gestion et la notion d'engagement. Pour les comptes 1996, ECS s'est rallié à la présentation de la Fondation de France. Ces divergences ont constitué un facteur d'opacité.

Les comptes du Sidaction 1994 ont été clôturés en 1997 ; il en ressort que 96,9 % des recettes collectées auprès du public, hors produits financiers, ont été affectées aux missions sociales ou opérationnelles. Toutefois, la situation au 31 décembre 1997 des trois fonds fait apparaître que les frais d'appel à la générosité publique sont passés de 5,1 % des ressources globales, hors produits financiers, pour le Sidaction 1994, à 6,9 % pour le Sidaction 1995 et à 10,8 % pour le Sidaction 1996.

Les frais de fonctionnement ont correspondu de même à 4,8 % des dons pour le Sidaction 1994, 9,7 % pour le Sidaction 1995 et 3,1 % pour le Sidaction 1996, alors que les sommes recueillies n'étaient qu'en partie dépensées.

b) Bien que la Fondation pour la recherche médicale (FRM) ait été membre fondateur et membre du conseil d'administration d'ECS, ces deux organismes ne sont pas parvenus à conclure une convention réglant leurs responsabilités et leurs obligations respectives pour la gestion des fonds ainsi affectés à la recherche.

Les actions menées en faveur de la recherche médicale

a) La FRM, qui faisait apport à cette opération de sa notoriété, a été investie non seulement de la gestion scientifique mais également de la gestion administrative et financière des fonds Sidaction dédiés à la recherche.

Deux cycles de négociations sur une convention réglant les relations des deux organismes ont échoué. Ce vide juridique, conjugué

aux approximations de la gestion de la FRM, n'a pas été sans inconvénients au regard du compte d'emploi Sidaction. La FRM a ainsi effectué en 1996, en l'absence de toute décision du conseil d'administration d'ECS et de tout virement préalable de la Fondation de France, un virement de 5 MF au profit du centre créé dans les locaux de l'hôpital Saint-Joseph à Paris par le professeur Luc Montagnier.

À partir de 1997 une clarification a été recherchée. En application d'un accord de coopération du 6 avril 1999, ECS a repris la totalité de la gestion administrative et du suivi des appels d'offres scientifiques ; l'organisation du comité scientifique et médical SIDA chargé de donner un avis sur les actions menées en faveur de la recherche médicale demeure seule à la charge de la FRM.

b) Après des débuts difficiles, le comité scientifique et médical sida a défini une politique de complémentarité avec l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS), notamment en matière de dépenses de personnel. 113,2 MF ont ainsi été distribués de 1994 à 1996, lors des six premiers appels d'offres, 71 % sous forme de subventions et 29 % sous forme de bourses. Sur les 334 subventions de recherche accordées après une procédure de sélection des dossiers, 160 relevaient de la recherche fondamentale, 137 de la recherche clinique et épidémiologique et 37 des sciences sociales.

Examinant la gestion administrative et financière par la FRM des financements alloués, la Cour a relevé une instruction financière insuffisante des dossiers, l'absence de conventions avec les organismes attributaires précisant l'objet des subventions, leur ventilation entre dépenses d'investissement, de fonctionnement et de personnel ainsi que la durée d'utilisation des fonds, un manque de vigilance dans le maniement des fonds en plusieurs circonstances, le caractère sommaire enfin du contrôle par la FRM de leur utilisation.

L'allocation de bourses de recherche post-doctorales répondait incontestablement à un besoin au regard de l'insuffisance du financement public de l'aide aux jeunes chercheurs. Les difficultés liées à la gestion de ces bourses ont toutefois conduit à soumettre rétroactivement 3,9 MF de modifications d'engagements au conseil d'administration d'ECS et à altérer les comptes d'emploi du Sidaction.

c) La réalisation du projet de centre de recherche intégré du professeur Luc Montagnier figurait dans les objectifs initiaux du Sidaction de 1994. Le comité scientifique et médical sida n'a pas

explicitement formulé d'avis scientifique sur ce projet mais il en a proposé le financement au conseil d'administration. ECS a consacré 25 MF au Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida (CIRBS), à savoir 15 MF pour l'aménagement des locaux de l'ancienne blanchisserie de l'hôpital Saint-Joseph, 5 MF pour le fonctionnement de la première année et 5 MF pour les salaires de la deuxième année.

Le centre a d'emblée été placé dans une situation financière et juridique confuse. Il n'avait pas d'existence juridique, la partie clinique de son activité relevant de l'hôpital Saint-Joseph alors que la partie recherche relevait d'une association "Entraide et assistance au centre Luc Montagnier / Saint-Joseph".

Ainsi mis en place sur financements précaires, le centre a été inauguré le 22 février 1996 mais l'association Entraide et assistance au centre Luc Montagnier / Saint-Joseph a dû déposer son bilan le 12 mai 1999. Le 12 mai 2000, le tribunal de grande instance de Paris a finalement prononcé la liquidation judiciaire de l'association.

d) Bien que la recherche sur le sida bénéficie des financements publics alloués par l'ANRS, la souplesse du financement privé ouvrait une large perspective d'utilisation aux fonds Sidaction, en raison notamment de la rigidité de l'emploi scientifique public. Le comité scientifique et médical sida a, en outre, financé des travaux originaux qui ont été ensuite pris en charge par l'ANRS.

Les aides accordées aux actions associatives

Il est revenu à l'association ECS, dès le lendemain du premier Sidaction, de définir et de mettre en œuvre des règles de sélection applicables aux nombreux projets proposés par des associations souvent petites et fragiles intervenant en ce domaine. Elle a su contenir les risques les plus graves liés à cet afflux initial.

Au cours des cinq premières tranches de financement, ECS a soutenu, avant toute reconduction, 541 projets de montants très variables, représentant un total d'engagements de 120,1 MF.

a) Sauf pour la première tranche, attribuée aux seules associations partenaires, ECS a utilisé la procédure de l'appel d'offres. L'instruction des dossiers a été confiée à un comité associatif sida, au sein duquel étaient choisis des experts rapporteurs, et à un bureau associatif. La décision finale appartient au conseil d'administration d'ECS. Cette procédure a fonctionné de manière satisfaisante, compte tenu de l'afflux des dossiers - pour la tranche B, 71 dossiers retenus

seulement sur 237 reçus -. Elle a été présentée, dans les documents publiés par ECS, comme un des éléments de la transparence d'ensemble du système. La Cour a cependant relevé que quelques dossiers avaient été traités « hors procédure ».

À l'occasion des opérations de reconduction à la fin de 1996, ECS a opportunément défini des modalités de contrôle permettant de vérifier la manière dont les crédits ont été utilisés. L'association a notamment chargé un cabinet d'audit de procéder, chaque année, à des contrôles approfondis pour quelques associations. Ils ont mis à jour des dysfonctionnements graves qui ont progressivement conduit ECS à prendre des mesures pouvant aller jusqu'au remboursement intégral des sommes non utilisées ou mal utilisées.

L'examen des dossiers fait apparaître que ECS a parfois accordé des subventions à des associations fragiles sans s'entourer de garanties suffisantes quant à la valeur des dirigeants et à la pertinence des objectifs poursuivis par rapport à l'infection VIH, et sans s'assurer non plus de la réalité des cofinancements annoncés.

b) Les relations avec les instances publiques en charge du domaine d'activité (direction générale de la santé au niveau central, directions départementales des affaires sanitaires et sociales au niveau local) ont été très limitées, sauf pour certains dossiers cofinancés. Même si, s'agissant de fonds d'origine privée, une concertation avec les financeurs publics n'était pas obligatoire, une coordination avec les autres intervenants aurait pu permettre d'éviter des dysfonctionnements dans divers cas.

c) La liberté d'action dont elle disposait a, il est vrai, permis à ECS de soutenir des projets innovants qui n'entraient pas dans le cadre des financements publics. Faute d'une préparation suffisante, les résultats n'ont cependant pas toujours été à la mesure de l'effort financier consenti. Il en a notamment été ainsi pour le financement accordé à la création très controversée d'une salle d'injection de produits de substitution aux drogues à Montpellier ou pour le soutien apporté à un projet d'hébergement de personnes atteintes par le VIH dans une famille d'accueil de l'Eure qui n'avait pas été agréée à cet effet par les autorités sanitaires et sociales.

Membre fondateur d'ECS, l'association ARCAT-sida a bénéficié à ce titre de plus de 10 MF en provenance du Sidaction. En dépit de ces financements, l'association affichait des résultats déficitaires en 1995 et sa situation s'est aggravée en 1996. Un audit

ayant fait apparaître qu'une partie des projets soutenus n'avaient pas été réalisés, ECS lui a demandé le remboursement des sommes non utilisées conformément à l'objet des subventions, soit 1,67 MF.

Déjà financée par la DDASS de Paris et d'autres financeurs publics, l'association "Les Amis du Bus des Femmes", créée pour faire de l'assistance et de la prévention au profit des femmes les plus exposées, a bénéficié pour la période 1994 à 1997 de 1,44 MF en provenance d'ECS. Une partie de ces financements était destinée à lui permettre de se doter d'outils de gestion. Cette association a néanmoins connu de grandes difficultés de gestion, et trois conseils d'administration se sont succédé à sa tête en quatre ans. ECS a finalement décidé de subordonner dorénavant ses financements à des conditions strictes.

Pour conclure, l'évolution même des modalités de la lutte contre le sida rend nécessaire que l'association poursuive ses efforts pour améliorer ses procédures de gestion administrative et financière des aides. Elle doit s'assurer que les concours à la recherche font l'objet de la même vigilance que les financements d'actions associatives, tout en facilitant, par leur souplesse d'utilisation, la tâche des équipes de recherche. Il lui revient aussi de veiller à ce que l'important investissement consenti grâce à la générosité publique pour la création du CIRBS continue de bénéficier à la recherche contre le sida. Elle doit enfin s'attacher à ce que ses partenaires associatifs trouvent les modes de fonctionnement leur permettant de porter et de conduire durablement les projets auxquels elle décide d'affecter les ressources collectées auprès du public.

Chapitre I.-

LA PRÉSENTATION DES COMPTES D'EMPLOI DES FONDS SIDACTION

1

L'organisation de la collecte et de la répartition des fonds

Depuis la création d'Ensemble contre le sida ont eu lieu quatre SIDACTION télévisés, dont deux, ceux de 1994 et de 1996, ont pris la forme d'une émission commune à toutes les chaînes de télévision.

a) Le SIDACTION 1994

La première émission, intitulée "Tous contre le sida", a duré près de six heures le 7 avril 1994. M^{me} Line Renaud, présidente de l'Association des Artistes Contre le Sida (AAC), a présenté Ensemble contre le sida et annoncé la répartition des dons en 50 % pour les associations d'aide aux malades et 50 % pour la recherche médicale. Le professeur Luc Montagnier est intervenu pour évoquer la nécessité de trouver des "méthodes de court-circuit des délais entre la recherche fondamentale et les essais thérapeutiques par la création de centres pilotes".

L'émission a rassemblé plus de 33 millions de téléspectateurs et permis une collecte d'une ampleur inattendue : 298,74 MF ont été recueillis, fruits de 1 422 956 dons. Le don moyen s'est établi à 209,95 F.

La moitié des dons provenaient de trois régions, qui figurent parmi les régions les plus touchées par le VIH : 30,8 % de la région Ile-de-France, 9,9 % de la région Rhône-Alpes et 9,1 % de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le don moyen francilien s'est établi à 259 F, contre 201 F en Rhône-Alpes et 197 F en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

b) Le SIDACTION 1995

En 1995, il n'y a pas eu une émission unique, mais une série d'émissions durant la première semaine d'avril. Cette "semaine Sidaction" a permis de recueillir 39,97 MF.

c) Le SIDACTION 1996

En 1996, il y a eu de nouveau, le 6 juin, une émission unique sur toutes les chaînes nationales de télévision. Elle a été marquée

notamment par la prise à partie du ministre de la culture par le président d'une association. Les résultats du Sidaction ont été jugés décevants, puisqu'il n'a permis de collecter que 65,23 MF, provenant de 290 356 dons. Par rapport à 1994, si le montant moyen des dons atteignait 225 F, le produit de la collecte était divisé par 5, tout comme le nombre des donateurs. 52 % des donateurs de 1996 étaient de nouveaux donateurs ; 43,5 % avaient déjà donné en 1994 et 13 % ont donné lors des trois SIDACTION.

De nouveau, les trois régions les plus généreuses ont été l'Ile-de-France (32,8 % dont 28 % pour la seule ville de Paris), Provence-Alpes-Côte d'Azur (9,6 %) et Rhône-Alpes (9,4 %).

En 1997, il n'y a pas eu de Sidaction télévisé.

d) Le SIDACTION 1998

Le Sidaction de 1998 s'est, lui, soldé par un échec. Il a eu lieu le 23 avril, prenant la forme de cinq heures de programmation sur les seules chaînes publiques. L'émission n'a été regardée que par un peu moins de deux millions de téléspectateurs. Au 30 octobre 1998, 6,5 MF avaient été collectés.

À partir de 1997, la convention avec la Fondation de France ayant été dénoncée, l'association Ensemble contre le sida a été habilitée à mener ses propres campagnes de collecte.

I. – Le rôle de l'association Ensemble contre le sida

Ce sont les chaînes de télévision qui ont eu l'initiative du premier Sidaction en 1994. A leurs côtés, quelques personnalités et quelques associations ont joué un rôle prépondérant. Elles ont créé une structure chargée de veiller à l'utilisation des fonds recueillis. Telle est l'origine de l'association "Ensemble Contre le SIDA", qui rassemble des personnes et organismes œuvrant dans le domaine de la lutte contre le sida, à qui était reconnue une légitimité pour utiliser les fonds que le Sidaction permettrait de collecter.

Le succès du premier Sidaction a complètement modifié ce paysage. Il est rapidement apparu que les huit fondateurs ne pouvaient s'approprier une collecte de près de 300 MF, et qu'ils seraient conduits à en répartir la plus grande partie entre un grand nombre de bénéficiaires extérieurs. Certains n'ont pas spontanément adhéré à cette nouvelle logique et ont difficilement admis que la règle posée

lorsque l'on espérait 100 MF fût modifiée dès lors que l'on disposait d'une somme trois fois supérieure.

ECS est devenu un organisme répartiteur, responsable de la définition des règles qui devaient présider à cette répartition ainsi que de leur respect. En effet, la seule règle posée au moment du Sidaction était l'attribution de 50 % des fonds à la recherche médicale et de 50 % à des associations intervenant dans la lutte contre le sida.

Ensemble contre le sida se trouve en position d'apprécier les demandes de financement présentées et de se prononcer en dernier ressort après avis d'instances spécialement mises en place. Ce pouvoir, détenu par un nombre restreint de personnes, a suscité certaines critiques au sein du milieu associatif, dans la mesure où les organes dirigeants de l'association sont toujours entre les mains des fondateurs originels, ou de personnes choisies par eux, qui n'étaient pas, à l'origine, destinés à jouer le rôle qu'ils ont dû assumer.

A. – Les statuts de 1994 et la notion de membres fondateurs

L'association a été constituée en février 1994 par huit membres fondateurs, quatre issus du milieu associatif et quatre du milieu de la recherche médicale.

a) Les statuts de février 1994 précisait que l'objet de l'association était la réunion de personnes physiques ou morales représentatives de la lutte contre le sida, dans le domaine de la recherche et de la prévention d'une part, de l'entraide et du soutien aux personnes atteintes par l'infection VIH ou à leurs proches d'autre part. L'association devait garantir la transparence et la fiabilité requises pour la centralisation, la répartition et l'utilisation des fonds collectés auprès du public.

L'adhésion de nouveaux membres devait se faire à l'unanimité de l'assemblée générale ordinaire. Le conseil d'administration pouvait comporter des personnalités extérieures, cooptées à l'unanimité. Il disposait des pouvoirs les plus étendus.

Les fonds collectés devaient être répartis à raison de 50 % en faveur de la recherche et de 50 % en faveur des actions de prévention ou d'entraide. La totalité des fonds destinés à la recherche devait être versée à la Fondation mondiale pour la recherche et la prévention du sida (FMRPS), sise à Fribourg (Suisse) et présidée par le professeur

Luc Montagnier. La moitié devait servir à financer les travaux de recherche de la Fondation, et en particulier un centre à créer à l'hôpital Saint-Joseph à Paris ; l'autre moitié devait être affectée à des projets développés totalement ou partiellement par d'autres organismes, dont les dossiers seraient instruits par un comité scientifique *ad hoc* ; les décisions seraient prises collégialement par les quatre membres fondateurs du secteur recherche.

20 % des sommes destinées à des actions d'entraide devaient aller à un fonds commun destiné à financer des projets qui seraient instruits par un comité associatif *ad hoc*, la décision étant prise collégialement par les quatre membres associatifs d'ECS ; les 80 % restants iraient à des associations désignées par le règlement intérieur, qui ont été ensuite appelées les "associations partenaires". Les statuts établissaient donc une prééminence des associations fondatrices.

b) Ils ont été modifiés par une assemblée générale extraordinaire du 6 avril 1994, à la veille du premier SIDACTION. Pour permettre une répartition plus large des fonds, il a été prévu que les 50 % destinés à la recherche seraient affectés par le conseil d'administration sur proposition de la Fondation pour la recherche médicale (FRM), et après avis d'un conseil scientifique SIDA, avis qui devait porter également sur le projet de centre à l'hôpital Saint-Joseph, et que les 50 % destinés aux actions associatives seraient affectés pour partie à l'Association des artistes contre le sida (AACs) en vue de financer des projets autres que ceux émanant des fondateurs et des partenaires, un règlement intérieur devant préciser le détail de ces répartitions.

L'article 10 du règlement intérieur adopté le 26 mai 1994 précisait que 80 % des ressources nettes destinées aux associations seraient réparties entre les associations fondatrices, à l'exception d'AACS, et les associations partenaires, et que les 20 % restants seraient affectées à un fonds commun, à charge pour l'AACS de les recevoir et de les affecter aux associations agréées. La règle de répartition 80/20 devait s'appliquer dans la limite d'un plafond fixé chaque année par le conseil d'administration. Le premier plafond a été fixé à 60 MF. Dès cette date, ECS cessait d'être un organisme autorépartiteur et devenait un organisme redistributeur de crédits.

L'organisation décrite conduisait à une hiérarchisation des membres : regroupés au sein du bureau associatif, les membres fondateurs fixaient, par délégation du conseil d'administration, la liste des associations partenaires et, après avoir recueilli l'avis du comité

associatif dont ils étaient membres de droit, celle des membres agréés. Les associations partenaires étaient des associations dont l'objet principal était la lutte contre le SIDA ; la qualité de partenaire était accordée, pour une durée d'un an, par le bureau associatif ; la liste des partenaires participant à la répartition de la première tranche de 48 MF a été avalisée le 6 juillet 1994. Les associations agréées étaient financées uniquement sur projet au titre du fonds commun par l'intermédiaire de l'AACS.

c) Dès l'automne 1994, les associations partenaires ont exprimé leur souhait d'être associées de manière plus formelle à ECS et au processus de décision. Leur position s'est rapidement durcie, et le conseil d'administration du 11 octobre 1994 a mandaté le directeur exécutif de l'association pour négocier avec elles, mais une réunion des partenaires, en janvier 1995, a été tellement houleuse qu'elle n'a pu aboutir.

Le 1^{er} mars 1995, le conseil a décidé d'élargir le conseil d'administration à quatre nouveaux membres, deux représentants du collège des associations partenaires et deux représentants de la recherche : le président du comité scientifique sida d'ECS et le président de la Fédération nationale des centres de lutte contre le SIDA.

Une assemblée générale ordinaire du 7 juillet 1995 a voté la modification des statuts. Celle-ci a été retardée par l'opposition de la FMRPS qui exigeait que les préoccupations liées à la lutte contre le sida en Afrique figurassent dans les statuts. Les principales modifications ont été la substitution de la règle de la majorité des deux tiers à celle de l'unanimité pour l'assemblée générale extraordinaire et pour la désignation de nouveaux membres, et l'extension du conseil d'administration qui comprend désormais de douze à seize membres élus pour deux ans par l'assemblée générale et non plus de quatre à douze membres.

Le conseil d'administration peut ainsi compter jusqu'à 24 membres, avec les huit membres fondateurs, répartis en trois collèges, deux, égaux en nombre, représentant le monde médical et le monde associatif et un troisième, égal au maximum au tiers des membres, comprenant des personnalités qualifiées.

d) Une nouvelle modification des statuts a été réalisée par l'assemblée générale du 21 mars 1997, pour mettre les statuts en conformité avec la demande de reconnaissance d'utilité publique. Les

nouveaux statuts précisent que l'association peut recevoir des subventions publiques.

L'association ECS a été reconnue de bienfaisance par un arrêté préfectoral du 16 mai 1997 puis d'utilité publique par un décret du 10 mars 1998. Elle s'est trouvée de ce fait habilitée à bénéficier du régime fiscal favorable du code général des impôts, alors réservé aux dons effectués en faveur des associations reconnues d'utilité publique ou de bienfaisance.

B. – La composition actuelle de l'association

L'assemblée générale de l'association ECS compte 18 membres dont 17 siègent au conseil d'administration. Il y a une confusion de fait entre les deux organes, l'assemblée générale se bornant en règle générale à entériner des propositions du conseil.

a) L'association ne souhaite pas rompre l'équilibre existant entre les divers collèges. Ainsi l'ancien président d'une association membre fondateur d'ECS est devenu en janvier 1997, après la dissolution de l'association, membre de l'association à titre personnel et continue à siéger au collège médical.

De même, l'association AACCS s'est dissoute en mars 1997 pour s'intégrer à ECS. Sa présidente est devenue membre d'ECS à titre personnel, participant en tant que personnalité qualifiée au conseil, où elle siégeait au titre du collège associatif. Pour respecter l'équilibre entre les collèges, un président d'association qui siégeait au sein du conseil en tant que personnalité qualifiée a été alors transféré au collège associatif alors que son association n'est pas membre d'ECS.

ECS apparaît ainsi comme une association fermée où les adhésions sont strictement contrôlées. Par bien des aspects, ses structures se rapprochent plus de celles d'un comité de gestion d'un fonds que d'une association. ECS a exposé à la Cour que "le choix fait par les fondateurs de créer une association fermée obéit à un souci de responsabilisation de ses membres, de coopération, de connaissance des dossiers et des procédures d'attribution des fonds et de suivi des décisions de subvention. L'ouverture du conseil d'administration s'est faite de façon progressive, de manière à assurer une permanence positionnant le conseil comme interlocuteur des pouvoirs publics".

b) L'importance institutionnelle des membres fondateurs s'est réduite. La composition du comité associatif sida a été modifiée par le

règlement intérieur de mars 1997 : les membres fondateurs n'en font plus partie de droit. Son président est nommé pour un an par le président d'ECS. Le bureau associatif a été remplacé par une commission permanente de sept membres, désignés en son sein par le comité associatif, et présidée par le président du comité associatif.

L'article 14 du nouveau règlement intérieur affirme de même que le statut d'association partenaire est incompatible avec celui de membre fondateur de l'association. L'agrément est annuel ; il est décidé par le conseil d'administration sur proposition des associations partenaires.

c) La liste des partenaires n'a que peu varié : deux associations seulement ont été agréées depuis 1995. ECS a encouragé la création d'un collectif des associations partenaires, accordant à ce collectif un demi-poste d'assistant et des frais divers de fonctionnement, environ 143 000 F par an.

Les associations non membres ont pendant plusieurs années réclamé une structure plus ouverte qui aurait fait d'ECS une fédération d'associations. Il semble que la formule actuelle, pour imparfaite qu'elle soit, soit maintenant admise par l'ensemble de la communauté associative. Ensemble contre le sida a exposé à la Cour que sa vocation "n'est pas, a priori, de s'établir en une sorte de confédération nationale, même si l'association regroupe des représentants de plusieurs réseaux nationaux de lutte contre le sida". Mais, d'une certaine manière, à la primauté des fondateurs s'est substituée celle des administrateurs.

II. – Le rôle de la Fondation de France

La Fondation de France a joué un rôle central dans le dispositif Sidaction car elle constituait le point de passage obligé des fonds. En amont, l'ensemble des fonds collectés transitait par un compte "Fondation de France-Sidaction" ouvert à La Poste de Rouen⁴. En aval, tous les paiements étaient effectués par la Fondation de France, qu'il s'agit des dépenses liées à la collecte et à la gestion ou des sommes versées dans le cadre des missions sociales. Cette situation résultait de la volonté des initiateurs du premier Sidaction.

Au début de l'année 1997, il a été décidé, d'un commun accord, de mettre fin à ce dispositif. ECS devait retrouver la plénitude de ses

⁴ C'est dans cette ville qu'est situé le prestataire chargé du traitement des dons.

compétences pour procéder aux opérations de collecte et de distribution des fonds. Des dispositions transitoires ont été définies pour la gestion des fonds non encore dépensés. S'agissant du Sidaction qui s'est déroulé le 22 avril 1998, le processus de collecte n'a donc comporté aucune intervention de la Fondation de France.

Pour la Fondation de France, le volume des opérations traitées, surtout lors du premier Sidaction, était disproportionné par rapport à celui de ses propres collectes, et sa rémunération était limitée à 0,3 MF. Il est vrai qu'elle a pu utiliser le fichier Sidaction pour 26 de ses publipostages en dehors de la lutte contre le sida. De plus, elle a disposé, à partir du deuxième Sidaction, d'un prélèvement de 3 % sur le produit net des collectes pour ses propres actions contre le sida.

La gestion par la Fondation de France s'est faite dans des conditions techniques tout à fait satisfaisantes. Quelques points de désaccord avec ECS sont cependant apparus au cours de la période.

A. – Le cadre conventionnel

a) Pour le Sidaction de 1994, une convention a été passée le 31 mars 1994 entre les chaînes de télévision TFI, France 2, France 3, M6, Canal +, Arte et RFO, dénommées "l'organisateur", l'association Ensemble contre le sida (ECS) et la Fondation de France. Les sociétés de télévision apparaissaient comme les initiatrices du Sidaction.

La Fondation de France acceptait de recevoir les contributions des donateurs, personnes privées physiques ou morales, destinées à constituer le fonds Sidaction. Elle s'engageait à ouvrir un compte spécial qui traduirait les recettes et les dépenses de ce fonds. Les fonds libres devaient être placés au fur et à mesure dans des conditions de prudence définies avec ECS.

L'article 2 précisait que le fonds Sidaction avait pour objet de financer des actions de lutte contre le sida, la moitié des fonds collectés étant affectée aux recherches scientifiques et médicales sur ce syndrome, l'autre moitié étant consacrée à des projets de prévention, de soutien et d'accompagnement de personnes concernées par l'infection VIH.

La Fondation de France s'engageait à exécuter les décisions d'ECS dès réception d'instructions écrites accompagnées des pièces et documents nécessaires sauf en cas de violation de la convention ou d'incompatibilité avec ses statuts ou son règlement intérieur. Elle

effectuait les règlements dans un délai de huit jours, directement au bénéficiaire pour les associations membres d'ECS, directement au bénéficiaire ou par l'intermédiaire d'AACS pour les autres projets associatifs, par l'intermédiaire de la Fondation pour la recherche médicale pour les projets de recherche médicale.

L'organisateur faisait son affaire de tous les frais d'organisation de l'opération Sidaction, qu'il s'agit des dépenses directement engagées par lui pour l'émission "Tous contre le sida" ou des frais exposés par les partenaires relayant son action d'information et d'appel de fonds. Seules les charges détaillées dans une annexe pouvaient être prélevées sur les produits de la collecte. Elles concernaient principalement les frais relatifs au dispositif renforcé de Sida Info Service et aux frais d'affranchissement et de retour des enveloppes T. La Fondation de France était autorisée à prélever sur la collecte le remboursement des frais réels de gestion dans la limite de 5 % des sommes recueillies sur le compte.

L'organisateur, ECS et la Fondation de France convenaient de cosigner, à la clôture de l'opération, un document adressé à tous les donateurs pour les informer sur le déroulement du Sidaction et sur l'emploi des fonds.

ECS et la Fondation de France étaient, chacun et séparément, autorisés à utiliser le fichier des donateurs dans le respect des règles édictées par la CNIL. La Fondation de France s'engageait à ne pas utiliser ce fichier avant le 8 décembre 1994. Au-delà de cette date, elle ne devait pas l'utiliser pour collecter des fonds destinés à la lutte contre le sida.

La convention était conclue pour l'opération Sidaction et prendrait fin à la clôture des comptes qui intervendrait après l'épuisement des fonds collectés au cours de la campagne.

b) Pour le Sidaction 1995, la convention a été conclue entre ECS et la Fondation de France le 20 mars 1995. Le rôle d'ECS devenait prépondérant : les sociétés de télévision n'étaient plus "organisateur", et c'est ECS qui choisissait la Fondation de France.

La répartition des rôles entre la Fondation de France et ECS était inchangée. La Fondation de France se voyait reconnaître le droit de prélever et de redistribuer elle-même 3 % de la recette nette, plafonnée à 7 MF, pour financer des projets contribuant à la prévention de l'infection VIH, et au soutien et à l'accompagnement des personnes concernées par la maladie.

S'agissant des frais de gestion, il était prévu que la Fondation de France effectuerait sur la collecte un prélèvement égal aux frais réels engagés, correspondant à la liste des opérations visées dans une annexe. Elle devait soumettre à ECS pour accord avant signature les contrats de sous-traitance relatifs au traitement des dons et des reçus fiscaux aux donateurs.

c) La convention pour le Sidaction 1996 a été passée le 6 juin 1996 entre les sociétés de télévision TF1, France 2, France 3, Canal +, M6, la cinquième, ARTE, RFO, ECS et la Fondation de France.

Cette fois, il était précisé que les sociétés de télévision avaient décidé de renouveler l'opération Sidaction, à la demande d'ECS. La Fondation de France acceptait, à la demande d'ECS et des organisateurs, d'assurer le traitement de la collecte des fonds et la gestion des sommes recueillies.

ECS demeurait responsable de la répartition des sommes auprès des opérateurs de terrain :

- La moitié de la collecte nette était destinée à des actions de recherche sur le VIH et à l'amélioration de la qualité de la vie des personnes atteintes. Pour la recherche médicale et scientifique, les projets seraient sélectionnés par la Fondation pour la recherche médicale sur avis du comité scientifique sida. Pour la qualité de la vie des personnes atteintes, qui était un thème nouveau, les projets devaient être sélectionnés soit par la FRM et le comité scientifique sida, soit par un comité spécialement créé par ECS ;

- Les projets associatifs devaient être sélectionnés après appel d'offres, sur avis d'un comité créé par ECS, ou concerner des financements structurels d'associations sélectionnées par le conseil d'administration d'ECS. Les associations bénéficiaires devaient alors signer avec ECS une charte de partenariat incluant un contrat d'objectif.

La Fondation de France conservait un « droit de tirage » de 3 % dans les mêmes conditions que dans la précédente convention.

Les procédures de sélection des dossiers étaient plus précisément décrites. Toute référence aux associations fondatrices ou partenaires disparaissait. La convention tenait compte de l'éventualité d'opérations de collecte effectuées par ECS pour son propre compte. Il était prévu que tout publipostage éventuellement réalisé par ECS serait exclu du champ de la convention.

Ces conventions témoignent de la nécessité de préserver un équilibre entre les différents intervenants. ECS, qui ne manie pas les fonds, affirme son pouvoir d'organisme distributeur. Les modalités de répartition et d'utilisation des fonds sont exposées de manière très synthétique (50 % à la recherche, 50 % aux associations), même si la dernière rédaction est un peu plus précise, ce qui laisse aux instances décisionnelles une grande marge d'appréciation.

B. – L'application des conventions

Sur le plan de la gestion courante, l'application de la convention a été satisfaisante. Un sondage a permis de constater que les délais entre l'arrivée d'un dossier complet à la Fondation de France et l'envoi du chèque au bénéficiaire avait varié entre 4 et 17 jours, les délais les plus longs étant constatés pendant l'été. La seule période vraiment difficile a été les premiers mois de l'année 1995, moment où la Fondation de France a modifié son système informatique.

La Fondation de France ne s'est pas cantonnée à une fonction de caissier et, sans entraver le fonctionnement courant du fonds, elle a, en différentes occasions, exercé le rôle de gardien des principes que les conventions lui avaient conféré.

a) En novembre 1993, la Fondation de France avait lancé un appel à projets sur le thème de la lutte contre le sida pour son propre compte. Lors de son conseil d'administration du 22 mars 1994, ECS avait fait allusion à l'attitude "inélégante" de la Fondation de France dans ce domaine, et il avait été apparemment admis que les sommes collectées seraient reversées au fonds Sidaction. En fait, la Fondation a intégré les sommes dans ses propres écritures, sans que ECS tire les conséquences de cette décision. Ceci aboutira à une certaine ambiguïté dans la présentation du compte d'emploi.

b) ECS a souhaité participer au financement d'un film tourné en hommage au président d'une association fondatrice mort du sida. Le conseil d'administration du 12 mai 1995 a accepté le principe d'une participation de 100 000 F à ce projet hors appel d'offres.

La Fondation de France a formulé des réserves, considérant que le projet ne correspondait pas aux objectifs du Sidaction. Déclarant tenir compte des arguments présentés par ECS, elle a procédé néanmoins au paiement des 100 000 F en octobre 1995 en soulignant que le projet ne lui paraissait pas de "première nécessité".

c) Juste avant le Sidaction 1996, ECS avait décidé d'appuyer la collecte de fonds 1996 par l'envoi d'un publipostage adressé à un nombre limité de donateurs des SIDACTION 1994 et 1995. L'opération avait été préparée avec une agence de marketing et ECS souhaitait voir la Fondation de France imputer les dépenses correspondantes sur le fonds Sidaction.

La Fondation de France s'est déclarée "défavorable à une telle opération" : "alors qu'il reste aujourd'hui 120 MF de fonds non encore formellement engagés sur des actions précises, il nous paraît inopportun de lancer un nouveau mailing. Il paraît en effet dispendieux d'engager 800 000 F à la veille d'une opération télévisée qui couvrira toutes les chaînes françaises pendant quatre heures et qui recueillera des fonds sans frais techniques élevés".

ECS a dû accepter de reporter l'opération mais les frais engagés pour la préparation de ce publipostage, soit 0,2 MF, ont été imputés au Sidaction. ECS considère que la position de la Fondation de France lui a été préjudiciable.

d) Début 1997, au moment où ECS a envisagé de solliciter sa reconnaissance d'utilité publique, l'association a souhaité pouvoir bénéficier d'une dotation statutaire de 300 000 F, qui devait selon elle "constituer la première pierre d'un fonds associatif plus important, qui sera constitué au fur et à mesure des apports en legs et libéralités et des affectations prévues à l'article 16 des statuts d'ECS, et permettra à terme de disposer d'une réelle assise financière à même de garantir la pérennité de l'association"⁵.

La Fondation de France n'a pas fait droit à cette demande. Elle a refusé aussi de verser la première tranche de la subvention destinée aux frais de fonctionnement courant du collectif des partenaires d'ECS, organisation non mentionnée dans les accords liant à ECS.

C. – La fin de l'intervention de la Fondation de France sur les SIDACTION

En octobre 1996, la Fondation de France informait Ensemble contre le sida de sa décision de ne pas renouveler sa participation à l'organisation d'un nouveau Sidaction en 1997. ECS a repris la gestion des fonds collectés à compter du 1er janvier 1997, mais la Fondation

⁵ Note du trésorier de l'association au conseil d'administration en date du 23 janvier 1998.

de France a continué de gérer les fonds déposés sur le compte Sidaction à la date du 31 décembre 1996, ce qui correspondait aux dispositions des diverses conventions.

Les principes retenus pour la période transitoire ont été confirmés à l'occasion de la présentation des comptes 1997 de la Fondation de France : tous les dons parvenus avant le 30 septembre 1997 et portant la mention "Fondation de France - Sidaction", soit 680 000 F, seraient traités par la Fondation de France ; les dons ne portant pas la mention "Fondation de France" seraient remis à ECS pour encaissement. Après le 30 septembre 1997, tous les dons portant la mention "Fondation de France" devaient être retournés à leur envoyeur avec une lettre dont le texte aurait été élaboré conjointement par ECS et la Fondation.

- Les frais de gestion devaient être répartis proportionnellement aux sommes dépensées, sur les trois fonds SIDACTION gérés par la Fondation. La même règle serait appliquée pour la gestion des sommes dépensées par ECS sur sa propre collecte.

- En application des conventions précédentes, ECS et la Fondation de France s'engageaient à publier en 1997 et 1998 un rapport d'activité annuel et quatre numéros de la lettre d'Ensemble contre le SIDA. Il était prévu que les frais liés à ces communications seraient imputés par la Fondation de France sur les fonds Sidaction, sauf en ce qui concerne les droits d'auteur soumis à charges sociales qui pourraient être remboursés à ECS.

- Les conventions en vigueur reconnaissaient à ECS la capacité d'engager dès le 1er janvier 1997 des opérations de collecte de fonds dont le financement devait être assuré sur le fonds Sidaction 1996. En fait, les frais de la relance de la collecte effectuée en 1997 ont fait l'objet d'une avance remboursable du fonds Sidaction 1996 à ECS. C'est ainsi qu'a été présenté le compte 1997 par la Fondation de France. Il a été fait application de la règle selon laquelle les frais "amont" ou de collecte sont imputés aux sommes qu'ils ont permis de collecter, tandis que les frais "aval" ou de gestion sont imputés sur chaque fonds au prorata des sommes dépensées au cours de l'année.

- Il était décidé de clôturer les fonds Sidaction dès lors que les reliquats étaient inférieurs à 200 000 F. Les reliquats devaient être versés au fonds Sidaction 1996. A la clôture de ce dernier, les fonds seraient versés à ECS.

III. – Le rôle de la Fondation pour la recherche médicale

La Fondation pour la Recherche Médicale (FRM) a célébré son cinquantenaire en décembre 1997. Crée en 1947 sous le nom d'Association pour la recherche médicale, elle est devenue une fondation en 1962 et a été reconnue d'utilité publique par décret du 14 mai 1965. La mission que s'est donnée la FRM est la promotion de la recherche médicale sous toutes ses formes et dans tous les domaines.

La FRM avait déjà été impliquée dans la recherche sur le sida : en 1987, l'Institut Pasteur avait créé avec elle un "Comité national pour la recherche sur le sida" et une collecte nationale de fonds avait permis de rassembler 23 MF.

A. – Le dispositif retenu

Dès les statuts de 1994, la FRM faisait partie des membres fondateurs d'ECS. Le différend né en 1994 autour de la clé de répartition des fonds destinés à la recherche scientifique et médicale a conduit à prévoir que les 50 % destinés à la recherche médicale seraient affectés par le conseil d'administration d'ECS sur proposition de la FRM et après avis d'un comité scientifique sida, avis qui devait également porter sur le projet de centre du professeur Luc Montagnier à l'hôpital Saint-Joseph.

L'article 14 du règlement intérieur d'ECS définit le rôle de la FRM : "La FRM est chargée de proposer au conseil d'administration d'ECS de subventionner des projets qui lui sont soumis par le Comité Scientifique Sida qu'elle a créé à cet effet. Elle coordonne l'activité du Comité Scientifique en organisant notamment des appels d'offres, en déterminant l'enveloppe disponible et en assurant le règlement des dossiers".

La procédure adoptée pour le règlement des subventions à la recherche médicale a donc été d'emblée différente de celle qui a été retenue pour les subventions à l'action associative. Ensemble contre le sida a, en effet, confié à la FRM non seulement la responsabilité scientifique, mais également la gestion administrative et financière des financements alloués à la recherche.

Aux termes de la convention avec la Fondation de France, le règlement des bourses et subventions de recherche est effectué sur décision d'engagement d'ECS et comprend deux étapes : la Fondation

de France verse pour chaque appel d'offres le montant global de fonds qui lui est affecté à la FRM. Cette dernière procède ensuite aux paiements aux bénéficiaires. La FRM ne souhaitait pas voir les chercheurs destinataires de chèques libellés "Fondation de France", craignant un brouillage de l'image respective des deux fondations auprès des scientifiques.

Le Comité scientifique sida est composé de 20 membres au moins, 26 membres au plus, désignés pour une durée de quatre ans ; il est renouvelé par moitié tous les deux ans. Deux représentants du secteur associatif désignés pour un an par le bureau associatif d'ECS ne disposent ensemble que d'une seule voix délibérative.

Les fonds attribués prennent la forme de bourses de recherche, crédits d'aménagement, crédits de fonctionnement, crédits d'équipement, crédits en vue de la création de centres de recherche, crédits permettant la constitution de nouvelles équipes et contrats.

B. – L'absence de relations contractuelles entre la Fondation pour la recherche médicale et Ensemble contre le sida

ECS a expliqué à la Cour que "le choix de nouer un partenariat avec la Fondation de France et la FRM pour l'administration et la gestion de la générosité publique [avait] résulté d'une volonté de bénéficier de leurs expériences et de leurs moyens étendus". Mais, bien que la Fondation pour la recherche médicale soit membre fondateur d'Ensemble contre le sida, aucune relation contractuelle n'a jamais défini précisément ni réglé les relations entre les deux organismes. Deux cycles de négociations sur ce sujet ont échoué, l'un en 1994, le second en 1997.

a) Dès le mois de juin 1994, la FRM a souhaité se voir confier par ECS un mandat de gestion, afin d'éviter tout risque fiscal concernant la TVA sur la subvention qu'allait lui verser ECS pour couvrir ses frais de gestion.

Un projet de mandat établi à la demande d'ECS par un cabinet d'avocats n'avait pu faire l'objet d'un accord "en raison des conséquences fiscales et du droit de suite social qui aurait pu découler pour nos deux organismes de la signature d'un tel acte", selon ECS.

Pendant trois ans, le problème est resté en l'état et sept appels d'offres scientifiques se sont déroulés en l'absence de tout texte

précisant les attributions et obligations des deux partenaires. Ce vide juridique n'a pas été sans conséquences, notamment sur le compte d'emploi des fonds du Sidaction.

b) En 1997, lorsque la procédure de reconnaissance d'utilité publique d'ECS a rendu nécessaire un remaniement des statuts et du règlement intérieur, la FRM a de nouveau manifesté le souhait de formaliser ses relations avec ECS au travers d'un mandat de gestion.

Ces discussions se sont cependant déroulées dans un contexte différent de celui de 1994 : entre-temps avaient eu lieu les contrôles de la FRM par un cabinet d'audit à la demande d'ECS, l'épisode du versement sans autorisation de 5 MF au centre Luc Montagnier et la constatation d'écarts entre les comptes d'ECS et ceux de la FRM.

ECS a écarté la proposition d'un mandat de gestion mais assuré être prête à étudier "la rédaction d'une convention de partenariat, dans l'esprit de celle qui nous liait à la Fondation de France. Ce texte aurait pour but de fixer les objectifs et les missions de chacun de nos deux organismes, en éclaircissant nos positions respectives et en éliminant le risque fiscal que vous estimatez encourir aujourd'hui".

La FRM a rejeté en juin 1997 le projet de convention que lui avait adressé ECS, considérant qu'il contenait "une définition d'obligations très supérieures à celles que nous avions prévues initialement, qui mettent clairement en cause une responsabilité de la Fondation qu'elle ne peut statutairement assumer". Le refus de la FRM d'être investie de toute responsabilité dans le suivi administratif des financements à la recherche a, de nouveau, conduit à l'abandon des négociations.

c) En l'absence de formalisation des relations entre la FRM et ECS, les demandes d'information adressées par ECS ont été mal ressenties par la FRM, qui n'en percevait pas la légitimité, regrettant que "cette aide apportée le plus diligemment possible par la FRM se soit peu à peu transformée en un rapport de donneur d'ordre (demande multipliée de comptes-rendus, de bilans, de versements d'intérêts financiers pointilleux, etc.) à prestataire, même si cette relation est non formalisée".

L'association Ensemble contre le sida a, pour sa part, exposé qu'elle s'est efforcée, à de nombreuses reprises, d'obtenir "une meilleure visibilité sur la gestion des financements scientifiques" et qu'elle "souhaite reprendre en interne l'ensemble des missions liées à l'exécution des décisions de son conseil d'administration. Ainsi le

suivi des engagements financiers sera désormais entièrement assuré par ECS. La FRM restera chargée du traitement amont des appels d'offres scientifiques et de l'animation du Comité Scientifique SIDA jusqu'aux propositions faites au conseil d'administration d'ECS. Une telle répartition des tâches reportera sur ECS la charge du contrôle des financements accordés aux organismes scientifiques à l'instar de ce qui est pratiqué pour les financements associatifs".

Un accord de coopération a été signé le 6 avril 1999 entre ECS et la FRM. Il prévoit la reprise par ECS de la totalité de la gestion administrative et du suivi des appels d'offres scientifiques, l'organisation du comité scientifique et médical sida demeurant à la charge de la FRM.

Les cinq premières années de fonctionnement, durant lesquelles la FRM avait la responsabilité des fonds de la recherche, se sont donc déroulées en dehors de toute convention. Un accord n'a pu intervenir entre les deux organismes qu'à partir du moment où, ECS reprenant l'ensemble de la gestion administrative et financière des subventions et des bourses, la question de la responsabilité de la FRM dans le contrôle des fonds scientifiques a pu être levée.

C. – Difficultés rencontrées

Le vide juridique, conjugué aux approximations de la gestion des dossiers ECS par la FRM, ne pouvait être sans inconvénients. Des tensions ont affecté les relations entre ECS et la FRM à l'occasion de la remise des conclusions de l'audit demandé par ECS, du versement incontrôlé d'une subvention de 5 MF au Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida, de défaillances de l'information d'ECS par la FRM ainsi que de problèmes de communication externe.

a) Au premier trimestre de 1996, deux contrôles ont été diligentés par ECS, l'un sur l'utilisation des subventions allouées en matière scientifique, l'autre sur la FRM elle-même : les conclusions de ces rapports auraient sans doute dû susciter une réaction plus rapide d'ECS, mobilisée toutefois à l'époque par la préparation du Sidaction 1996.

Les auditeurs missionnés par ECS constataient ainsi que la FRM n'avait pas "mis en place une procédure formalisée pour le contrôle a posteriori de la bonne utilisation des fonds", que "les imprécisions budgétaires du dossier de demande de subvention et du compte-rendu financier de l'action [rendaient] difficiles les contrôles

de conformité des dépenses aux projets financés", que "l'intégration des écritures comptables relatives au fonds Sidaction dans la comptabilité FRM [rendait] complexe et difficile le contrôle des flux" et que "les états communiqués par la FRM à ECS [étaient] incomplets et erronés".

La FRM ne paraît pas avoir perçu la portée des critiques du rapport d'audit. À ses yeux, la présence au dossier de documents dénommés "comptes-rendus financiers", quelles que fussent leurs imprécisions ou leurs incohérences, suffisait à l'exonérer de toute responsabilité.

Le rapport financier d'ECS pour l'exercice 1996 indique seulement, il est vrai, que "dans le cadre de sa mission générale, le commissaire aux comptes d'ECS s'est assuré que la Fondation pour la Recherche Médicale et l'Association des Artistes contre le Sida respectaient les engagements qui leur échoient du fait de la distribution des fonds". Une clarification a toutefois été recherchée au début de 1997, ainsi qu'il est exposé plus loin.

b) La convention conclue le 10 février 1995 entre ECS et l'association Entraide et Assistance au Centre Luc Montagnier / Saint-Joseph pour la réalisation du Centre Intégré de Recherches Biocliniques sur le Sida (CIRBS), dont la FRM avait reçu copie, prévoyait le versement par ECS de 25 MF selon les modalités suivantes : 15 MF pour la construction du centre (dont 10 MF à la signature de la convention et 5 MF au plus tard le 15 mai 1995), 5 MF pour le fonctionnement de la première année versés à la fin des travaux, et 5 MF pour les dépenses de personnel de la deuxième année de fonctionnement du Centre. Cette dernière somme devait être réglée trois mois avant la fin de la première année de fonctionnement, à une date qu'Ensemble contre le sida préciserait à la Fondation de France⁶. Le centre ayant été inauguré le 20 février 1996, le versement ne pouvait en tout état de cause intervenir avant le 20 novembre 1996.

L'article 2 prévoyait que "le versement des 15 MF restant à mettre à disposition de l'Association sera effectué en trois versements de 5 MF par la Fondation de France, comme cela a été fait pour la somme de 10 MF versée ce jour, à la Fondation pour la Recherche Médicale qui en versera le montant à l'Association dans un délai de

⁶ Aux termes d'une lettre du 17 février 1995 d'ECS à la Fondation de France, dont ECS a transmis copie le même jour à la FRM.

huit jours maximum à compter de la délivrance des fonds par la Fondation de France".

L'article 4 précisait que "l'Association s'engage à fournir à la première demande d'ECS toute information sur l'état d'avancement du projet et notamment sur l'exécution du marché, l'engagement du personnel, le budget de fonctionnement et la situation de trésorerie de l'Association".

Comme cela est relaté ci-après, ECS a rencontré de réelles difficultés pour obtenir ces informations et nourrissait donc l'intention de subordonner le versement des cinq derniers millions de francs à la production de ces documents par le CIRBS.

Lors d'une réunion tenue au CIRBS le 22 novembre 1996, les responsables d'ECS ont appris que le versement de la dernière tranche de financement du centre avait été opéré en septembre 1996 par la FRM, sans instruction d'ECS et sans virement préalable de la Fondation de France.

Le président d'ECS constatait alors dans une lettre adressée au président de la FRM que "cette action inopportun de la FRM constituait une remise en cause importante du travail effectué [...] pour obtenir un compte-rendu circonstancié sur l'ouverture et le fonctionnement du centre" et que plus largement, c'était la position du conseil d'administration d'ECS vis-à-vis du CIRBS, et la recherche de garanties de gestion, qui était "remise en question par ce virement effectué sans autorisation".

Pour Ensemble contre le SIDA, "la liberté prise par la FRM dans le cadre de son administration des dossiers scientifiques de financement sur le fonds SIDACTION [constituait] donc une erreur grave, qui [soulévait] par ailleurs le problème de la trésorerie des fonds scientifiques".

La FRM a expliqué cette fausse manœuvre par "un concours de circonstances tenant au renouvellement de nos équipes scientifiques".

Ni le directeur scientifique de la FRM ni le chef du secrétariat scientifique n'avaient, selon la FRM, été rendus conscients des conditions de déblocage des fonds en faveur du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida. Ainsi, un virement de 5 MF pouvait être programmé dans l'application informatique de la FRM et déclenché sans procédure de vérification des conditions de ce versement. Entendue par la Cour, la FRM a continué d'avancer une

erreur administrative d'un agent subalterne pour justifier ce versement anticipé de la dernière tranche de financement.

Ce grave incident a été le point de départ du processus d'examen détaillé de l'état des versements des subventions et bourses des six premiers appels d'offres et de l'incidence financière des pratiques de la FRM.

c) Dans sa communication avec les bénéficiaires des fonds du Sidaction, la FRM a entretenu une certaine ambiguïté qui, durant les six premiers appels d'offres, a consisté à se placer au premier plan sans préciser les rôles respectifs d'Ensemble contre le sida et de la FRM. Cette ambiguïté a concerné tant la diffusion des appels d'offres que la correspondance adressée aux bénéficiaires de bourses et de subventions.

Dans un premier texte publié le 24 mai 1994 dans différents quotidiens, l'association Ensemble contre le sida n'est pas du tout citée. Il est précisé que cet appel d'offres est diffusé "à la suite du Sidaction du 7 avril 1994", mais seule la Fondation pour la Recherche Médicale est mentionnée : "le Comité Scientifique Sida constitué sous l'égide de la Fondation pour la Recherche Médicale a la responsabilité de répartir les fonds destinés à la recherche avec la souplesse et la rapidité que permet l'aide privée. Il lance un appel d'offres pour des projets novateurs destinés à comprendre, traiter, prévenir le Sida". Le logo de la FRM apparaît seul sur cette annonce.

Les deux parutions suivantes, pour les troisième et quatrième appels d'offres, marquent un léger progrès puisque le nom d'Ensemble contre le sida apparaît en tête de l'annonce. C'est seulement à partir du cinquième appel d'offres qu'apparaissent conjointement le nom et le logo d'ECS. Le texte de l'appel d'offres ne varie cependant pas, demeurant centré autour du comité scientifique sida.

Rien dans ces textes ne permet de comprendre le rôle d'Ensemble contre le sida dans la distribution des fonds du Sidaction. La FRM apparaît comme le gestionnaire direct de ces sommes.

La FRM a exposé à la Cour que "pour aider cette nouvelle association, dont elle était membre fondateur, elle a capitalisé sur la notoriété et l'intégrité que le monde scientifique et médical lui portait. Elle a donc prêté à juste titre, puisque le comité scientifique et médical était géré par elle, sa renommée et son logo aux appels d'offres Sidaction, en particulier aux deux premiers, pour lesquels il fallait établir la crédibilité d'un programme".

Les lettres d'attribution adressées aux chercheurs ou boursiers retenus par le comité scientifique SIDA avaient la même présentation : "Sur la proposition du Comité Scientifique Sida et après l'avis favorable de l'Association Ensemble contre le Sida, la FONDATION POUR LA RECHERCHE MEDICALE vient de vous attribuer une aide à la recherche de F".

Cette rédaction, qui plaçait en première ligne la FRM comme financeur et paraissait reléguer l'avis du conseil d'administration d'ECS au rang de formalité, a été employée du deuxième appel d'offres jusqu'au sixième inclus.

Les boursiers recevaient de même une lettre à en-tête de la FRM leur annonçant que "sur la recommandation du Comité Scientifique SIDA et après avis favorable de l'Association Ensemble contre le SIDA, la FONDATION POUR LA RECHERCHE MEDICALE vient de vous attribuer une bourse de".

D. – Les efforts de clarification des relations en 1997

Les procès-verbaux des séances du conseil d'administration d'ECS retracent les demandes récurrentes d'une meilleure information de la part de la FRM.

Dès le 28 juillet 1994, à l'occasion de l'examen du premier appel d'offres, "le Conseil d'administration demande au Comité Scientifique Sida un minimum de formalisme à l'exemple du travail effectué par le Comité Associatif." Lors de l'examen du deuxième appel d'offres, le 18 janvier 1995, "le Conseil rappelle la nécessité pour les comités associatif et scientifique de présenter des documents complets permettant d'évaluer les projets et de comprendre les motivations des acceptations et refus". Le 29 avril 1996 encore, le conseil "demande à la FRM de faire figurer sur les fiches qui sont soumises à ECS un bref exposé de l'avis du Comité Scientifique Sida sur la qualité du projet, ainsi que la ventilation des financements".

À partir du début de 1997, des progrès sensibles ont été accomplis en ce qui concerne le rapprochement des comptabilités d'engagement de la FRM et d'ECS, la prise en compte des produits financiers obtenus au profit de la FRM et l'amélioration de la communication de cette dernière.

a) Dès le printemps 1996, à l'occasion de l'établissement du rapport d'activité pour 1994-1995, ECS a pris conscience de

l'existence de divergences entre les montants engagés par son conseil d'administration et les chiffres avancés par la FRM. Ces écarts apparaissent nettement dans le rapport d'activité, dans lequel les montants versés au titre des quatre premiers appels d'offres sont supérieurs aux montants engagés par le conseil d'administration. La constatation de ces écarts, les conclusions des audits effectués à la FRM et l'épisode du versement des 5 MF au Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida ont conduit ECS et la FRM à confronter leurs comptabilités d'engagements, ce qui a mis en lumière les nombreuses modifications opérées par la FRM sur les engagements décidés par le conseil d'administration d'ECS.

(en millions de francs)

	Versements Fondation de France (1)	Engagements FRM (2)	Ecarts (1-2)
CIRBS	20,00	25,00	5,00
Organismes étrangers	0,32	0,32	0
Premier appel d'offres	20,51	20,44	- 0,07
Provision charges sociales	0,25	0,10	- 0,15
Deuxième appel d'offres	17,96	16,97	- 0,09
Troisième appel d'offres	22,43	22,28	- 0,15
Quatrième appel d'offres	15,27	13,80	- 1,46
Cinquième appel d'offres	20,53	19,77	- 0,76
Sixième appel d'offres	16,44	16,20	- 0,24
Total	133,73	134,90	1,17
Total hors CIRBS	113,73	109,90	- 3,82

Ces modifications sont fréquemment nées de renonciations de boursiers retenus par le comité scientifique SIDA ou de changements de leur situation entraînant des modifications du montant de leurs bourses. Elles ont des conséquences sur les comptes d'emploi du Sidaction.

En février 1997, le trésorier d'ECS informait la FRM que le conseil d'administration d'ECS serait saisi de ces modifications – ce qui a été fait le 4 mars 1997 – et que l'écart constaté serait "compensé lors du versement du montant global du prochain appel d'offres". Il ajoutait que "les modifications apportées par le Comité Scientifique Sida ou qui naissent de changements de situation des boursiers doivent systématiquement faire l'objet d'une décision formelle et préalable du conseil d'administration d'ECS". Ainsi resserrée, cette procédure fonctionnait régulièrement à la date de l'enquête de la Cour.

b) Le rapprochement des deux comptabilités a aussi conduit ECS à demander à la FRM le remboursement des produits financiers réalisés par celle-ci entre 1994 et 1996 en raison du décalage entre le versement global initial de la Fondation de France effectué en une seule fois, dès l'approbation d'un appel d'offres par le conseil d'administration d'Ensemble contre le sida, et le rythme trimestriel de versement des bourses.

La FRM ne disposant ni d'une comptabilité séparée ni d'un compte bancaire distinct pour la gestion des fonds du Sidaction, il a été nécessaire de calculer un solde théorique des produits financiers procurés par les fonds du Sidaction. Un accord a été trouvé sur la base des taux de rendement de SICAV monétaires suivants : 4,93 % pour 1994, 5,75 % pour 1995 et 3,39 % pour 1996.

Le solde théorique s'élevait à 497 260 F. Le montant ainsi dégagé devait venir en déduction des frais de gestion acquittés par ECS. A la suite d'une erreur interne à ECS, la compensation n'a pas eu lieu en 1997 mais en 1998.

c) La clarification a enfin porté sur les modalités de la communication de la FRM vis-à-vis des bénéficiaires des subventions et bourses du Sidaction. Les documents sont désormais présentés sur papier à double en-tête FRM et Sidaction-ECS.

Le formulaire d'engagement d'une subvention précise ainsi que "la FRM est une fondation privée. L'attribution d'aides aux jeunes chercheurs et aux laboratoires est possible grâce à la générosité des donateurs, en particulier, pour ce qui concerne la recherche sur le Sida, ceux mobilisés par Ensemble contre le Sida. Ils sont sensibles à l'information que nous pouvons leur donner sur l'utilisation de leurs dons. Ceci nous amène, dans un souci de transparence à l'égard du public qui accorde sa confiance au Sidaction, à lui justifier du bon usage qui en est fait".

2

Les comptes d'emploi des fonds SIDACTION

a) Le compte d'emploi des fonds Sidaction, par certains côtés, est d'une analyse aisée. Les sommes provenant de la générosité publique sont, en effet, comptabilisées à part par la Fondation de France. Elles sont directement encaissées sur un compte spécial aisément identifiable, et les produits financiers sont dans leur totalité intégrés à ces recettes. Aucune ambiguïté n'existe donc quant aux montants des recettes de la générosité publique. Le problème de la cohérence de ce compte d'emploi avec la comptabilité générale d'un organisme menant d'autres activités ne se pose pas.

Ce qui est vrai pour les encaissements l'est également pour les décaissements, puisqu'il existe un organisme payeur unique, la Fondation de France - la FRM jouant le rôle de payeur secondaire pour les opérations d'aide à la recherche -, qui agit sur instruction d'un organisme décideur distinct, Ensemble contre le sida. Cette distinction qui se rapproche de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, pratiquée dans la comptabilité publique, constitue une garantie certaine de fiabilité dans l'affectation des opérations.

b) La séparation des responsabilités conduit toutefois à la production de deux comptes : le compte d'emploi établi par la Fondation de France, d'une part, et le compte d'emploi intégré par ECS dans les rapports d'activité adressés aux donateurs, d'autre part. Sur le plan comptable, les documents établis par la Fondation de France ont une valeur probante ; mais les documents présentés par ECS font l'objet d'une large diffusion et sont les mieux connus du public. Les documents adressés au public sont certes établis d'un commun accord entre ECS et la Fondation de France ; néanmoins, les deux séries de documents présentent des différences fondamentales qui rendent parfois les rapprochements malaisés.

La Fondation de France présente une comptabilité par fonds - Sidaction 1994, collecte 1995, Sidaction 1996 -, alors que ECS présente une comptabilité globale cumulée. Les incidences d'une telle différence ne sont pas neutres, en particulier en ce qui concerne l'analyse du poids relatif des frais de collecte et de gestion.

Pour la Fondation de France, les opérations de collecte et d'emploi sont enregistrées sur la base de leur encaissement et de leur "engagement", qui correspond à la prise en compte d'un dossier complet pour paiement. Le montant des dépenses notifiées, c'est-à-dire engagées et non encore payées, figure au bas de chaque compte d'emploi. La comptabilité se situe donc au plus près de la situation des versements. Ensemble contre le sida considère, de façon plus extensive, qu'une somme est engagée dès lors que le conseil d'administration a entendu la résERVER à un objectif déterminé, dont la réalisation pourra intervenir ultérieurement.

Si, sur le plan comptable, les deux comptes d'emploi ne présentent pas, sauf cas particulier, de contradictions, leur lecture peut donner lieu à des interprétations divergentes qui sont de nature à introduire le trouble dans l'esprit du donateur, ce phénomène étant aggravé par le fait que ECS modifie, d'année en année, sa propre présentation.

c) Les comptes établis par la Fondation de France seront examinés ci-après dans la mesure où ils constituent le compte d'emploi au sens de la loi du 7 août 1991. Les documents présentés par ECS feront l'objet de commentaires particuliers au point II.

I. – Les comptes des fonds Sidaction présentés par la Fondation de France

La Fondation de France tient une comptabilité séparée pour chaque fonds Sidaction. Il a donc fallu définir des règles pour l'imputation des dépenses à chacun de ces fonds :

- Les frais de collecte sont imputés sur les fonds qu'ils ont permis de collecter. Ainsi les fonds dépensés pour la collecte 1996 sont imputés sur les produits de la collecte 1996, même s'ils ont été dépensés préalablement ;

- Les frais de gestion sont imputés sur chacun des fonds au prorata des sommes dépensées. Les fonds sont censés être dépensés dans l'ordre chronologique de leur réception : ainsi les fonds 1995 n'ont été entamés qu'après l'épuisement du compte 1994.

Chaque année, il est également établi, pour chacun des comptes Sidaction, un bilan qui retrace la situation des placements. Ces règles ont été édictées dans un souci de transparence.

A. – Le compte d'emploi du Sidaction 1994

Ce compte a été soldé en 1997 et l'on dispose donc d'une vision globale des opérations qui ont été financées. La situation définitive arrêtée par la Fondation se présente de la manière suivante au 31 décembre 1997.

Nature des opérations (en MF)	Situation cumulée au 31/12/1997
RESSOURCES	
Dons manuels	298,71
Legs, autres libéralités	
Produit de la vente des dons en nature	
Produits financiers	19,79
Autres produits liés à la générosité publique	0,61
TOTAL RESSOURCES (A)	319,11
EMPLOIS	
Dépenses opérationnelles	289,40
Coûts directs d'appel à la générosité publique, dont :	15,38
- <i>Coûts de suivi de l'appel 1994 (compte rendu aux donateurs)</i>	0,25
- <i>Coûts de collecte variables</i>	14,31
- <i>Coûts de collecte fixes</i>	0,82
Coûts de fonctionnement	14,33
TOTAL DES EMPLOIS (B)	319,11

(Source : comptes 1997 de la Fondation de France)

Les dons manuels recueillis se sont élevés à 298,7 MF pour près de 1 424 000 dons. Plus de 97 % des dons ont été reçus dans les premiers mois suivant la soirée du 7 avril 1994. Les « autres produits de la générosité publique » correspondent à une ristourne de 20 % environ, soit 0,61 MF, consentie par la Poste sur le coût réel des

enveloppes T. Les produits financiers proviennent des plus-values dégagées lors des cessions de titres. Les placements ont été effectués en SICAV monétaires de La Poste.

90,5 % des produits disponibles ont été affectés aux missions opérationnelles ou sociales. Le ratio est de 96,9 % si l'on exclut les produits financiers. Cette performance résulte principalement de la prise en charge par les chaînes de télévision de la plus grande partie des frais de collecte⁷.

Ainsi évalués, les coûts d'appel à la générosité publique ont représenté 5,1 % des dons et 4,8 % des ressources. Les coûts de fonctionnement ont correspondu à 4,8 % des dons et 4,5 % des ressources globales.

⁷ Pour mémoire, il peut être rappelé qu'en 1993, l'Association française contre les myopathies avait consacré 81,1 % de ses ressources à ses missions sociales. (Source : rapport de la Cour des comptes sur cette association, p. 6)

Le tableau suivant présente année par année l'évolution des recettes et des dépenses sur la période 1994-1997⁸.

(en MF)	1994	1995	1996	1997
RESSOURCES				
Dons manuels	298,13	0,58	Ns	
Produits financiers	1,21	7,86	7,94	2,77
Autres produits liés à la générosité publique	0,61			
Report des ressources inutilisées de la campagne précédente		219,16	86,66	16,26
TOTAL DES RESSOURCES (A)	299,95	227,60	94,60	19,03
EMPLOIS				
Dépenses opérationnelles	63,54	135,18	73,71	16,97
Coûts directs d'appel à la générosité publique	14,83	0,30		0,25
<i>- coûts de suivi de l'opération 1994</i>				0,25
<i>- coûts de collecte variables</i>	<i>14,30</i>	<i>0,01</i>		
<i>- coûts de collecte fixes</i>	<i>0,53</i>	<i>0,29</i>		
Coûts de fonctionnement	2,42	5,46	4,64	1,81
TOTAL DES EMPLOIS (B)	80,79	140,94	78,35	19,03
Ressources restant à reverser (C = A - B)	219,16	86,66	16,25	0
Engagements notifiés et non versés	0	12,58	6,66	0

Source : Fondation de France, comptes 1997.

⁸ L'année 1997 ne fait pas partie de la période contrôlée. Elle est mentionnée pour information.

Si les dépenses opérationnelles sont rapprochées du montant des dons hors frais financiers, il apparaît que, à la fin de 1994, 21,4 % des sommes avaient été effectivement versées aux bénéficiaires, et que fin 1995, soit 20 mois après le Sidaction, 66,7 % des montants faisaient l'objet de décisions notifiées à leurs destinataires et 62,7 % avaient fait l'objet d'un versement effectif. Les fonds, y compris les frais financiers, ont été épuisés à la fin du mois d'avril 1997, soit juste trois ans après le Sidaction, ce qui constitue un délai satisfaisant.

Rythme de consommation des fonds

1994	1995	1996	1997
21,4 %	66,7 %	91,6 %	100 %

La répartition des dépenses opérationnelles du Sidaction 1994 (289,4 MF) a été de 144,8 MF, soit 50,03 %, pour la recherche et 144,6 MF, soit 49,97 %, pour le soutien associatif. La répartition par année a été la suivante :

en MF	1994	1995	1996	1997	Total
Recherche	20,8	70,9	42,0	11,1	144,8
Associatif	42,7	64,3	31,7	5,9	144,6

Si l'équilibre entre les deux branches est respecté pour la période, les attributions de crédits aux associations ont démarré beaucoup plus vite que les crédits recherche, sans doute grâce aux attributions quasi automatiques faites aux associations partenaires dans le cadre de la tranche A (cf. chapitre 3, les financements associatifs).

B. – Le compte d'emploi du Sidaction 1995

Les sommes collectées dans le cadre du Sidaction 1995 n'ayant pas été totalement distribuées au 31 décembre 1997, les opérations se sont poursuivies en 1998.

La situation au 31 décembre 1997 est extraite des comptes 1997 de la Fondation de France :

(en MF)	1995	1996	1997	Cumul
RESSOURCES				
Dons manuels	39,27	0,70		39,97
Produits financiers	0,04	0,39	2,98	3,41
Report des ressources inutilisées des campagnes précédentes		36,21	36,09	
TOTAL DES RESSOURCES (A)	39,31	37,30	39,07	43,38
EMPLOIS				
Dépenses opérationnelles		1,13	28,01	29,14
Coûts directs d'appel à la générosité publique	2,30	0,01	0,41	2,72
- <i>compte rendu aux donateurs</i>			0,41	0,41
- <i>coûts de collecte variables</i>	1,84	0,01		1,85
- <i>coûts de collecte fixes</i>	0,46			0,46
Coûts de fonctionnement	0,80	0,07	2,98	3,85
TOTAL DES EMPLOIS (B)	3,10	1,21	31,40	35,71
Ressources restant à reverser (C = A - B)	36,21	36,09	7,67	7,67
Engagements notifiés et non versés au 31/12	0	0	0,50	0,50

Les principaux ratios sont sensiblement différents de ce qui avait pu être constaté pour le Sidaction 1994. Le rythme de consommation des crédits a été moins rapide, du fait de reliquats existants sur le Sidaction 1994. Le rapport entre les fonds engagés et les fonds collectés, hors produits financiers, était de 0 % fin 1995 et de seulement 2,8 % fin 1996 ; encore ne s'agissait-il que du prélèvement de 3 % prévu en faveur de la Fondation de France par la convention de 1995. Fin 1997, le rapport entre les emplois opérationnels et les ressources était de 72,9 % hors produits financiers et de 67,2 % en incluant les produits financiers. En fait, les fonds recueillis en 1995 n'ont pas été engagés par ECS avant 1997, date de l'épuisement du fonds 1994.

Le poids des frais de collecte et de gestion est plus lourd également : les coûts de collecte s'élevaient fin 1997 à 6,3 % (6,9 % hors produits financiers) ; les frais de gestion atteignaient 8,8 % des produits globaux (9,7 % des produits de la collecte hors produits financiers), et 10,6 % des emplois cumulés. Si la croissance relative des coûts de collecte peut s'expliquer par la moindre importance des fonds collectés, la progression des frais de gestion est sensible.

C. – Le compte d'emploi du fonds Sidaction 1996

Le compte se présente de la manière suivante :

(en MF)	1996	1997	Cumul
RESSOURCES			
Dons manuels	64,54	0,68	65,22
Legs, autres libéralités		0,01	0,01
Produits de la vente	0,08	ns	0,08
Produits financiers	0,03	0,23	0,26
Report des ressources inutilisées des campagnes précédentes		55,03	
TOTAL DES RESSOURCES (A)	64,65	55,95	65,57
EMPLOIS			
Dépenses opérationnelles	1,82	9,55	11,37
Coûts directs d'appel à la générosité publique	6,80	0,30	7,10
- <i>coûts de préparation et de suivi</i>	3,24	0,14	3,38
- <i>compte rendu aux donateurs</i>			
- <i>coûts de collecte variables</i>	3,40	0,03	3,43
- <i>coûts de collecte fixes</i>	0,16	0,13	0,29
Coûts de fonctionnement	1,00	1,03	2,03
TOTAL DES EMPLOIS (B)	9,62	10,88	20,50
Ressources restant à reverser (C = A - B)	55,03	45,07	45,07
Engagements notifiés et non versés au 31/12		0,38	0,38

À la fin de l'année 1996, il n'y avait pas encore eu de dépenses opérationnelles, à l'exception du prélèvement statutaire opéré au bénéfice de la Fondation de France. A la fin de l'année 1997, 9,55 MF, soit 14,4 % des ressources collectées, avaient été engagés pour des actions opérationnelles.

Les frais de collecte s'élevaient fin 1997 à 7,1 MF, soit 10,8 % des produits de la collecte hors produits financiers. Ceci représente un

doublement par rapport au Sidaction 1994. Cette évolution résulte de l'apparition de "coûts de préparation et de suivi du SIDACTION 1996", pour un montant global de 3,38 MF. Il s'agit des dépenses engagées par ECS pour participer à la préparation de l'opération conjointement avec les chaînes de télévision.

Les coûts de fonctionnement s'élevaient, fin 1997, à 2,03 MF, soit à 3,1 % des produits, alors qu'à la même date 14,4 % seulement des crédits avaient été dépensés.

D. – Situation récapitulative des trois SIDACTION

La situation cumulée des produits et des coûts des trois SIDACTION est récapitulée dans le tableau suivant :

Situation des fonds au 31 décembre 1997

En MF	Fonds 1994	Fonds 1995	Fonds 1996	Total
Dons et autres produits	299,32	39,97	65,31	404,60
Produits financiers	19,79	3,41	0,26	23,46
Total des produits	319,11	43,38	65,57	428,06
Coûts directs d'appel à la générosité	15,38	2,72	7,10	25,20
<i>en % des dons et autres produits</i>	<i>5,14</i>	<i>6,81</i>	<i>10,86</i>	<i>6,23</i>
Coûts de fonctionnement	14,33	3,85	2,03	20,21
<i>en % des dons et autres produits</i>	<i>4,78</i>	<i>9,64*</i>	<i>3,11**</i>	<i>5,00</i>
Total des coûts	29,71	6,57	9,13	45,41
<i>en % des dons et autres produits</i>	<i>9,93</i>	<i>16,45</i>	<i>13,98***</i>	<i>11,22</i>

* pour 67,7 % de crédits dépensés.

** pour 17,4 % de crédits dépensés.

*** Ce ratio ne tient pas compte des plus-values latentes qui étaient de 2,435 MF. Si elles sont intégrées, le ratio devient 13,4 %.

Une telle récapitulation montre l'intérêt d'une présentation par fonds. En effet, compte tenu de l'importance du premier Sidaction, une présentation globale lisse les évolutions. La comparaison de la

situation globale et de la situation cumulée met en évidence un certain nombre de tendances :

a) Avec une moyenne de 6,2 % sur les trois fonds, les frais d'appel à la générosité publique demeurent dans une enveloppe raisonnable. Néanmoins, cette évolution globale ne peut masquer la forte progression de ces frais pour le Sidaction 1996, du fait des coûts de préparation, qui ont représenté 5,15 % des produits de la collecte, portant le montant des frais de collecte au sens large à 10,8 % des produits globaux.

b) Les frais de fonctionnement sont en forte progression : limités à 4,8 % sur le premier Sidaction, après clôture des opérations, ils dépassent 9,6 % pour le second, alors que seulement 67,7 % des crédits ont été dépensés, et 3,1 % pour l'opération 1996, alors que 17,4 % seulement des produits ont été engagés. Le pourcentage moyen de 5 % sur l'ensemble des opérations ne peut masquer la forte progression des coûts de fonctionnement.

c) Si, globalement, les produits financiers (23,46 MF au cours des quatre années considérées) sont supérieurs aux coûts de fonctionnement (20,21 MF), cette analyse ne tient pas si l'on raisonne fonds par fonds. Pour le fonds 1994, les produits financiers ont été supérieurs aux coûts de fonctionnement, mais pour le fonds 1995, les coûts de gestion (3,85 MF) dépassaient les produits financiers (3,41 MF) dès la fin 1997.

d) Le ralentissement du rythme d'engagement des ressources résulte de l'abondance des fonds récoltés lors de la première opération. En fait, ECS a continué d'engager ses crédits au même rythme :

	Sidaction 1994	Sidaction 1995	Sidaction 1996
Dépensé au :			
31 décembre n	21,4 %	0,0 %	0,0 %
31 décembre n+1	66,7 %	2,8 %	17,4 %
31 décembre n+2	91,6 %	67,7 %	ns

C'est à ce stade de l'analyse qu'il est pertinent de vérifier les informations publiées par ECS sur la part des dons qui est affectée aux

dépenses opérationnelles. Le mode de comptabilisation des charges ne permet, en effet, de les évaluer avec précision qu'à la clôture des opérations. Dans son rapport d'activité 1996, ECS avait fait une présentation pour un don moyen de 212 F, pour l'ensemble des trois SIDACTION, qu'il a semblé intéressant de tester au vu des chiffres maintenant connus pour le Sidaction 1994 :

En francs	Présentation ECS 1996	Situation cumulée 1997	Sidaction 1994 (chiffres définitifs)
Don moyen	212	212,0	212
Produits financiers	+ 9	+ 12,4	+ 14
Coûts de collecte et de gestion (1)	- 21	- 24,0	- 21
Disponible	200	200,4	205

(1) Hors frais exposés par les sociétés de télévision

Cette comparaison confirme l'analyse faite par ECS. Il convient de rappeler que les chaînes de télévision prenaient en charge la plus grande partie des frais d'appel à la générosité publique.

II. – Les états financiers présentés par ECS

Chaque année, Ensemble contre le sida présentait des états financiers dans le cadre du rapport d'activité.

A. – Situation au 31 décembre 1995

Pour la période 1994/1995, le compte d'emploi des ressources des fonds SIDACTION était présenté de la manière suivante :

En MF	Engagements	Versements
Dons manuels	338,59	338,59
Produits financiers	9,11	9,11
Coûts de collecte	17,43	17,43
Frais de gestion	8,73	8,68
Ressources à affecter	321,54	321,59
Affectations aux réserves	10,00	
Affectation à la Fondation de France	1,09	
Affectations à la recherche	146,26	91,51
- Centre Montagnier	25,00	15,00
- Appel d'offres n° 1	20,73	20,76
- Appel d'offres n° 2	17,27	17,96
- Appel d'offres n° 3	22,34	22,44
- Appel d'offres n° 4	14,12	15,27
- Appel d'offres n° 5	20,00	
- Appel d'offres n° 6	20,00	
- Appel d'offres « étranger »	6,80	0,08
Affectations aux associations	146,30	107,21
- AO n° 1 (tranche A)	48,00	45,73
- AO n° 2 (tranche B)	13,41	13,66
- AO n° 3 (tranche C1)	28,94	28,57
- AO Fondation de France	1,38	
- Fonds d'urgence associatif	0,50	0,26
- AO n° 4 (tranche C2)	23,18	19,99
- Appel d'offres n° 5	6,00	
- Reconduction AO n° 1 (tranche A1)	19,90	
- Reconduction AO n° 2 (tranche B1)	4,00	
- Projets étrangers	1,00	
Solde	17,89	122,87

Tel qu'il se présente, ce document ne peut être rapproché en l'état des comptes d'emploi établis par la Fondation de France, du fait du cumul des sommes reçues dans le cadre des deux SIDACTION. Cependant, le montant des versements correspond au cumul des versements 1994/1995 effectués par la Fondation de France.

Un certain nombre d'informations diffèrent de celles qui sont présentées dans le compte d'emploi :

a) La réserve de 10 MF a un caractère indicatif et témoigne du souhait d'ECS de mettre une partie des fonds en réserve. Elle n'avait pas à être formalisée dans les comptes de la Fondation de France, qui ne décrivaient que des versements.

b) L'appel d'offres Fondation de France a déjà été évoqué. Il s'agit de la répartition des produits d'une collecte lancée en novembre 1993 sur le thème du sida. Il semble qu'il y ait eu un malentendu sur le traitement comptable de ces fonds. ECS considérait qu'ils devaient être reversés au fonds Sidaction, en se fondant sur une lettre en date du 23 mars 1994 du président de la Fondation. Mais la Fondation de France les a conservés dans ses opérations propres et a simplement communiqué à ECS la liste des projets retenus.

c) L'état des engagements ou affectations prend largement en compte des opérations qui, au 31 décembre 1995, n'avaient reçu aucun début d'application concrète telles, en ce qui concerne les associations, la tranche A1 qui n'a été décidée qu'en septembre 1996 et les appels d'offres 5 et 6 ainsi que, pour les opérations scientifiques, l'appel d'offres "étranger". ECS justifie sa conception de la notion d'engagement en considérant que toute volonté exprimée du conseil d'administration de réservé des crédits à une opération projetée dans un avenir plus ou moins proche constitue un engagement. Cette position semble trop extensive⁹. Le cas de l'appel d'offres scientifique "étranger", programmé en 1995 et non encore réalisé à la date de l'enquête de la Cour, constitue un exemple des distorsions qui peuvent résulter d'une telle conception.

De plus, en ce qui concerne les appels d'offres scientifiques, le tableau fait apparaître des montants engagés inférieurs aux montants versés. Les montants portés dans la colonne "versements" correspondent, en effet, aux montants approuvés par le conseil d'administration d'ECS et versés par la Fondation de France à la Fondation pour la recherche médicale. S'agissant des montants portés dans la colonne "engagements", Ensemble contre le sida a indiqué que "les chiffres provenaient directement des services de la Fondation pour la Recherche Médicale" et qu'ils "divergeaient de ceux issus des décisions d'engagement du conseil d'administration d'Ensemble contre le sida", mais que "toutefois, pour des questions de cohérence et de

⁹ Voir sur ce point les remarques présentées par la Cour sur la notion d'engagement dans ses rapports sur l'Association pour la recherche sur le cancer (p. 5 et 16) et sur la Ligue nationale contre le cancer (p. 58 et 59).

représentativité d'affichage, le parti a été pris de leur publication en lieu et place des chiffres issus des votes initiaux de chaque appel d'offres scientifique".

Aucune de ces modifications n'a toutefois été entérinée par le conseil d'administration d'ECS avant le 4 mars 1997. Ont ainsi été prises en compte des modifications d'engagements non approuvées par le conseil d'administration. Ces écarts résultent des carences de l'information d'ECS par la FRM. Il est toutefois à noter qu'une année s'est écoulée entre la date de rédaction du rapport financier et la mise au point d'une procédure d'information.

Si l'on retient la position plus restrictive énoncée plus haut, le montant des engagements est de 99,53 MF au lieu de 146,26 MF pour les projets scientifiques et de 124,01 MF au lieu de 146,30 MF pour les projets associatifs, soit au total 223,54 MF au lieu de 292,56 MF.

B. – Situation au 31 décembre 1996

(en MF)	Situation cumulée	1996
Total des ressources	421,39	196,56
Dépenses opérationnelles ou missions sociales	275,38	76,66
- Subventions versées à la recherche	133,73	42,22
- Subventions versées à l'action associative	138,70	31,49
- Subventions versées à la Fondation de France	2,95	2,95
Coûts directs d'appel à la générosité publique	24,25	6,81
Coûts de fonctionnement	14,39	5,72
Total des emplois	314,02	89,19
Ressources restant à reverser	107,37	107,37
Engagements notifiés et non versés	6,58	6,58

La présentation 1996 ne peut être que difficilement rapprochée de celle de 1995 : elle est établie, en effet, en paiements et non plus en engagements. Le montant des versements affectés aux missions opérationnelles correspond aux chiffres de la Fondation de France pour la même période. Pour les sommes restant à engager, peu d'explications sont fournies : sur 107 MF restant à affecter, 10 MF

correspondraient à la réserve, 10 MF à des versements en cours sur décisions antérieures, 80 MF étant provisionnés pour des actions à mener en 1997 et 1998. Le montant des sommes non affectées serait donc de 7 MF.

Les changements intervenus dans les méthodes de présentation introduisent une opacité certaine pour la compréhension du mécanisme de distribution des fonds.

III. – Les incidences des pratiques de la Fondation pour la recherche médicale sur le compte d'emploi

Lors de sa séance du 4 mars 1997, le conseil d'administration d'ECS a approuvé des modifications portant sur les montants des engagements des six premiers appels d'offres d'un montant global de 4,45 MF. Le 23 juin 1997, il a de nouveau entériné 0,71 MF de modifications, soit un total de 5,16 MF, qui ramène le total des engagements des six premiers appels d'offres scientifiques de 113,41 MF à 108,25 MF.

Un décalage avait, en effet, été constaté entre les versements effectués sur ordre d'ECS par la Fondation de France à la FRM et les engagements comptabilisés au sein de la FRM, les écarts étant liés à des réductions, annulations, compléments ou ajouts de bourses et projets de recherche.

Les pratiques de la FRM à l'origine de ces modifications résultent en grande partie d'une absence d'information d'ECS par la FRM sur les mouvements affectant les bourses décidées par le conseil d'administration d'ECS. A titre d'exemple, les appels d'offres de la FRM ayant été concomitants à deux reprises de ceux de l'ANRS (Agence nationale de recherche sur le SIDA), un grand nombre de boursiers retenus par la FRM ont opté pour la bourse de l'ANRS, qui offre une meilleure protection sociale, et ont donc d'emblée renoncé à la bourse Sidaction ; le conseil d'administration du 4 mars 1997 a entériné pour le deuxième appel d'offres 0,99 MF de réductions sur un engagement initial de 3,95 MF, soit 25,1 % ; pour la plupart, ces annulations avaient eu lieu deux ans auparavant.

De même, le montant initial du quatrième appel d'offres (15,27 MF) a-t-il été réduit de 1,47 MF, soit de 9,6 %. Ces annulations

ont concerné presque exclusivement les bourses et représentent 18 % sur un montant global de bourses de 8,05 MF.

Par ailleurs, la FRM a procédé à des réaffectations de bourses ou à des modifications du montant de bourses ou de subventions, coupant court aux procédures prévues, ce que le conseil d'administration d'ECS n'a pu constater que *a posteriori*.

L'ensemble des modifications transmises par la FRM à ECS peut être résumé dans le tableau ci-dessous :

(MF)	Montant approuvé	Modifications 4/03/97	Modifications juin 1997	Total modifications	Montant effectif
AO 1 19/09/1994	20,51	- 0,07		- 0,07	20,44
Subventions	18,03	- 0,03		- 0,03	18,00
Bourses	2,48	- 0,04		- 0,04	2,44
AO 2 18/01/1995	17,96	- 0,98		- 0,98	16,98
Subventions	14,01	+ 0,01		+ 0,01	14,02
Bourses	3,95	- 0,99		- 0,99	2,96
AO 3 12/05/1995	22,43	- 0,15	- 0,14	- 0,29	22,14
Subventions	19,13		- 0,14	- 0,14	18,99
Bourses	3,30	- 0,15		- 0,15	3,15
AO 4 23/11/1995	15,27	- 1,47	- 0,15	- 1,62	13,65
Subventions	7,22		- 0,12	- 0,12	7,10
Bourses	8,05	- 1,47	- 0,03	- 1,50	6,55
AO 5 26/04/1996	20,54	- 0,76	- 0,02	- 0,78	19,76
Subventions	13,64	- 0,18		- 0,18	13,46
Bourses	6,90	- 0,58	- 0,02	- 0,60	6,30
AO 6 19/09/1996	16,45	- 1,02	- 0,40	- 1,42	15,03
Subventions	8,20	- 0,77		- 0,77	7,43
Bourses	8,25	- 0,25	- 0,40	- 0,65	7,60
Total	113,16	- 4,45	- 0,71	- 5,16	108,00
Subventions	80,23	- 0,97	- 0,26	- 1,23	79,00
Bourses	32,93	- 3,48	- 0,45	- 3,93	29,00

Il convient de noter que la liste des modifications transmises par la FRM aux conseils d'administration d'ECS de mars et juin 1997 n'était pas exhaustive. D'autres modifications ont dû être entérinées lors du conseil d'administration du 26 janvier 1998.

3

Analyse des coûts d'appel à la générosité publique

La Fondation de France distingue trois rubriques dans les coûts d'appel à la générosité publique : les coûts de suivi - qui deviennent, pour l'opération 1996, les coûts de préparation et de suivi -, les coûts fixes, les coûts variables. Elle distingue également trois donneurs d'ordre susceptibles d'engager des dépenses à ce titre : les sociétés de télévision et les divers partenaires de l'opération, la Fondation de France, ECS.

Pour les SIDACTION 1994 et 1996, les chaînes de télévision ont pris à leur charge la plus grande partie des frais. Ont cependant été imputés sur le montant de la collecte les frais d'affranchissement relatifs au retour des enveloppes T ainsi que les frais liés au dispositif renforcé de permanence téléphonique. Pour le Sidaction 1995, ils ont comporté les frais de campagne ou frais techniques de diffusion et les frais relatifs au retour des enveloppes T.

Le tableau suivant récapitule les frais de collecte engagés lors des trois SIDACTION, hors frais engagés par les sociétés de télévision et demeurés à leur charge. Afin de rendre la présentation homogène pour les trois années, les frais de permanence téléphonique ont été maintenus en coûts variables, alors qu'en 1996 ils ont été intégrés aux "coûts de mise en place et de suivi", et les frais de campagne publicitaire ont été intégrés aux coûts de préparation dès l'année 1995, alors que, dans les premiers comptes rendus, ils figuraient en coûts de collecte fixes.

Les coûts de collecte

En MF, au 31/12/1997	Fonds 1994	Fonds 1995	Fonds 1996
Coûts de suivi de l'opération	0,25	0,63	2,84
- compte rendu aux donateurs	0,25	0,41	0,14
- frais publicitaires		0,22	2,70
Coûts de collecte variables	14,31	1,83	3,43
- traitement des dons	7,13	0,86	1,67
- enveloppes T	3,07	0,48	0,71
- fabrication des reçus et enveloppes	0,67	0,07	0,09
- affranchissement des reçus fiscaux	3,42	0,42	0,79
- petites fournitures et fournitures diverses	0,02		0,11
- frais de banque sur collecte			0,06
Coûts de collecte fixes	0,82	0,24	0,82
- personnel et frais généraux	0,28	0,16	0,16
Fondation de France			
- permanence téléphonique	0,30		0,54
- sécurité et gardiennage des locaux	0,04		0,12
- frais informatiques	0,20	0,08	
Total	15,38	2,70	7,09

I. – Les frais de traitement des dons

Pour le traitement des dons, il a été fait appel à un prestataire extérieur qui disposait de références dans le domaine de l'appel à la générosité publique. Ce prestataire a été chargé de la logistique de l'opération, depuis l'encaissement des dons et leur remise en banque jusqu'à l'émission des reçus fiscaux. L'application des tarifs prévus aux conventions a été vérifiée au cours de l'instruction. Les sommes versées ont été ventilées entre frais variables et frais fixes selon leur nature.

II. – Les frais de campagne publicitaire

Pour le Sidaction 1994, les opérations publicitaires avaient été assurées par les seules sociétés de télévision. ECS a toutefois souhaité participer à la préparation des émissions ultérieures, surtout en 1996.

a) L'organisation du Sidaction 1995 a été l'occasion d'une campagne spécifique d'ECS, en préparation et en accompagnement de l'opération télévisée elle-même. Une agence de communication, sélectionnée dans le cadre d'un appel à projet mené conjointement par ECS et l'Association des agences de conseil en communication, était en charge des documents visuels et des slogans de la campagne. Cette agence a réalisé l'ensemble des prestations à titre gracieux, pour la totalité des supports écrits, audiovisuels ou d'affichage ayant participé à l'opération. Ces supports ont tous été obtenus gratuitement grâce à un démarchage systématique effectué par six salariés temporairement recrutés à cette fin et également en charge de la gestion des opérations de collecte spontanément mises en place partout en France.

Les frais supportés par ECS pour l'organisation du Sidaction 1995 se sont élevés à 439 710 F. Ils ont été intégralement prélevés sur son budget de fonctionnement. Ils constituent donc des coûts de gestion pour l'opération. De plus, 217 000 F de factures ont été réglés par la Fondation de France et imputés directement au fonds Sidaction au titre des frais de collecte.

b) Pour le Sidaction 1996, ECS a eu une politique plus ambitieuse de préparation et d'accompagnement de l'opération. Une partie des dépenses a été imputée sur le fonds Sidaction en coûts de collecte, la Fondation de France ayant donné son accord sur un budget. Cependant, elle a refusé de prendre directement à sa charge des dépenses salariales ainsi que des droits d'auteur comportant des charges sociales. Les sommes en cause ont été dans ce cas remboursées au franc le franc à ECS. Le commissaire aux comptes de la Fondation a vérifié la réalité des dépenses exposées.

Les dépenses remboursées à ECS par la Fondation de France ont comporté des salaires et charges pour un montant de 387 649 F, correspondant à la rémunération de cinq agents pendant des périodes variables comprises entre avril et octobre 1996, les honoraires d'un consultant chargé d'apporter une assistance juridique pour la modification des statuts (50 000 F), ainsi que diverses dépenses de fonctionnement ou de petit équipement, mobilier et matériel bureautique. S'il est certain que la préparation du Sidaction a été à

l'origine de frais supplémentaires pour ECS, les dépenses engagées ont permis un renforcement de l'ensemble des moyens de fonctionnement courant de l'association.

Afin de renforcer sa politique de communication, ECS a passé aussi des contrats avec différentes agences.

1) Un contrat passé pour le suivi des actions de communication de presse liées au Sidaction recoupait très largement la mission confiée à l'équipe recrutée par ECS. Le budget prévisionnel, accepté par la Fondation de France et fixé à 110 000 F, a été dépassé. La Fondation de France n'a accepté de prendre à sa charge que la moitié du dépassement. L'autre moitié, soit 24 120 F, a été réglée par ECS et intégrée à son budget de fonctionnement. Un tel fractionnement nuit à la lisibilité de l'opération.

2) Une consultation organisée en février 1996 a conduit à sélectionner une agence à laquelle a été confiée, par une convention toutefois non datée, une mission très large, comportant le conseil en stratégie, la conception, la création graphique et la rédaction d'une campagne publicitaire pour le Sidaction 1996, s'appuyant sur des annonces de presse, du « couponning », des affiches et un message radio, ainsi que la mission de réalisation de cette campagne, à savoir l'exécution des différents supports de campagne. La convention prévoyait également la collaboration de l'agence pour la recherche d'annonceurs.

Les paiements effectués en application de cette convention se sont élevés à 759 166 F, dont 400 000 F de frais d'agence et 359 166 F de frais techniques de réalisation des outils.

3) Dans sa séance du 25 janvier 1996, le conseil d'administration d'ECS a décidé la réalisation d'un publipostage d'appel aux dons sur un échantillon de 200 000 donateurs des SIDACTION 1994 et 1995. "Cette opération", selon lui, "constituait un test visant à qualifier la réactivité des donateurs des SIDACTION 1995 et 1996 à une sollicitation directe par mailing", à "préparer la fidélisation de ces personnes à la cause de notre association" et à "les préparer à l'édition prochaine du SIDACTION 1996."

ECS n'a pas eu le temps d'organiser un appel d'offres, mais l'association a déclaré avoir procédé à diverses consultations concernant les tarifs applicables pour une telle opération, en particulier auprès des membres du conseil d'administration ayant recours aux services de prestataires de cette nature. Une agence a été

contactée pour créer, mettre au point et suivre une opération de publipostage. En fait, un premier projet de contrat avait été établi dès le 12 décembre 1995, soit avant l'information du conseil. Le montant prévisionnel du projet était de l'ordre de 800 000 F TTC.

La Fondation de France a refusé d'avaliser cette opération et a mis un terme aux opérations le 12 mars 1996. A cette date, 200 847 F de travaux avaient déjà été engagés par l'agence, et il a été convenu avec la Fondation de France de les prélever sur le Sidaction. Les documents présentés lors de l'enquête de la Cour attestent de la réalité des prestations réalisées, mais il n'a pas été produit de convention signée.

III. – Les frais de compte rendu aux donateurs

Les comptes rendus aux donateurs sont arrêtés d'un commun accord entre la Fondation de France et ECS, et les frais sont imputés sur les produits de la collecte.

a) Le rapport 1995, *SIDACTION 94*, comprenait trois documents dans une jaquette : le rapport financier et les comptes financiers d'ECS, le compte d'emploi des ressources du fonds Sidaction, établi conjointement par la Fondation de France et ECS, et la liste des bénéficiaires des bourses et projets subventionnés.

Pour les insertions dans la presse nationale, la solution retenue en 1994 a consisté en une publication synthétique des résultats du Sidaction 1994 dans six journaux et magazines couvrant l'ensemble du territoire national. Chacune de ces insertions mentionnait la possibilité pour toute personne d'obtenir un document détaillé sur l'emploi des fonds collectés, en fait l'ensemble des documents mentionnés plus haut. Le montant total des frais engagés par ECS en 1995 pour remplir ces obligations contractuelles a été de 378 701 F, intégralement prélevés sur le budget de fonctionnement.

b) En 1996, les comptes rendus aux donateurs ont compris les documents ou publications suivants :

- Comme en 1995, des insertions financières ont mentionné la possibilité de se procurer un rapport financier, sur les fonds SIDACTION 1994 et 1995. Les mêmes supports ont été sélectionnés. Les frais se sont élevés à 468 362 F ;

- Les documents financiers se composaient d'un rapport d'activité de 38 pages, d'un condensé de ce rapport (12 pages) et d'une

pochette cartonnée. Le rapport d'activité lui-même, édité à 4 000 exemplaires, a été expédié, accompagné du numéro 3 de "La lettre d'ECS", aux journalistes de la presse écrite et audiovisuelle, ainsi qu'à un certain nombre de personnalités et d'institutions. Le condensé de ce rapport d'activité était tenu à la disposition du public qui pouvait en faire la demande auprès de la Fondation de France, d'Ensemble contre le SIDA, directement sur le 36-15 SIDACTION, ou dans une enveloppe T diffusée à l'occasion du Sidaction 1996. Il a également servi à l'information du public présent lors de l'émission télévisée. La conception, l'édition et l'expédition de ces documents, financées sur le fonds Sidaction, ont coûté 213 984 F ;

- Le bulletin trimestriel "La lettre d'ECS", dont le premier numéro est daté de novembre 1995, a été financé en 1996 directement sur le fonds SIDACTION. Les numéros 2 (14 000 exemplaires), 3 (7 000 exemplaires) et 4 (5 000 exemplaires) ont été expédiés aux destinataires du rapport d'activité. Le numéro 2 a servi aussi au démarchage des partenaires de l'opération télévisée du 6 juin 1996.

c) Pour les années 1997 et 1998, il a été décidé que le compte rendu officiel financé sur le fonds Sidaction comporterait un rapport d'activité et quatre numéros de la Lettre d'ECS. Les insertions dans la presse, jugées trop coûteuses par la Fondation de France, ne font plus partie de ce dispositif ; mais l'association ECS, si elle le souhaite, peut les financer sur son propre budget de communication. Des informations aux donateurs sur l'utilisation des fonds ont également été diffusées lors de l'émission Sidaction 1996.

4

Le coût de fonctionnement

Les frais de gestion du Sidaction ont, conformément aux dispositions des contrats, été engagés par les acteurs suivants :

- la Fondation de France ;
- ECS ;
- l'Association des artistes contre le sida (AACS) qui, dans un premier temps, était chargée de redistribuer aux associations les fonds versés par la Fondation de France, mais qui a rapidement renoncé à cette mission, car elle ne disposait d'aucun moyen matériel ;
- la Fondation pour la recherche médicale (FRM).

La répartition des charges entre ces différentes parties prenantes a été la suivante au cours de la période considérée suivant les comptes de la Fondation de France :

En MF	Sidaction 1994	Sidaction 1995	Sidaction 1996	Total
ECS	10,85	3,01	1,50	15,36
AACS	0,12			0,12
FRM	2,99	0,63	0,31	3,93
Fondation de France	0,37	0,21	0,22	0,80
Total 31/12/97	14,33	3,85	2,03	20,21

I. – Les frais exposés par la FRM

a) Aucun dispositif contractuel n'ayant réglé les relations entre la FRM et ECS, un accord paraît avoir été trouvé, concernant les frais de gestion, sur un montant forfaitaire d'un million de francs par an

fixé quels que soient le nombre d'appels d'offres et celui de dossiers traités dans l'année et les montants à distribuer.

La FRM a transmis à ECS des budgets prévisionnels et des comptes de résultat pour les exercices considérés, aboutissant tous à la somme de 1 MF même si les montants des rubriques étaient sujets à d'importantes variations et même s'il existait des versions différentes pour un même exercice.

Si le montant des frais de gestion perçus par la FRM est rapporté au montant des sommes qu'elle a distribuées, on aboutit à un taux global pour les trois exercices considérés de 2,6 % :

(en milliers de francs)	1994	1995	1996	Total
Montants reçus de la Fondation de France	20 153	55 665	36 982	113 160
Frais de gestion	969	1 001	998	2 968
%	4,7 %	1,8 %	2,7 %	2,6 %

ECS considère que ces proportions attestent de l'économie réalisée pour la gestion des fonds scientifiques, mais les approximations relevées dans la gestion des fonds Sidaction¹⁰ par la FRM conduisent à relativiser l'économie ainsi réalisée.

b) En outre, les budgets réalisés transmis par la FRM à ECS font apparaître le poids grandissant des charges de personnel dans les frais de gestion, et notamment du montant des salaires de personnels titulaires de la FRM refacturés à ECS comme "complément ECS".

¹⁰ Ces approximations sont détaillées dans la deuxième partie du rapport.

Les trois principaux postes de ces frais de gestion ont, en effet, évolué ainsi :

	1994	1995	1996
Informatique <i>en %</i>	240 127 F 24,8 %	-	-
Publicité <i>en %</i>	278 932 F 28,8 %	280 949 F 28,1 %	120 451 F 12,1 %
Personnel <i>en %</i>	319 249 F 32,9 %	560 044 F 55,9 %	700 661 F 70,2 %

Les dépenses informatiques n'ont eu lieu qu'en 1994 : elles ont consisté en une extension réalisée très rapidement de l'application existant à la FRM pour les besoins de la gestion des fonds du Sidaction. Les frais de publicité ont fortement diminué à partir de 1996 lorsque la FRM a abandonné la stratégie de diffusion des appels d'offres dans les quotidiens nationaux pour une diffusion directe et moins coûteuse auprès des organismes de recherche.

Après la disparition des frais informatiques et la diminution des frais de publicité, le poste "dépenses de personnel" a fortement progressé, si bien que le montant de 1 MF est resté inchangé, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

En francs	1994	1995	1996	1997
Total dépenses de personnel	319 249	560 044	700 661	467 380
<i>dont salaires personnel Sidaction</i>	<i>140 229</i>	<i>241 042</i>	<i>264 041</i>	<i>231 380</i>
<i>dont "complément ECS"</i>	<i>83 615</i>	<i>150 140</i>	<i>229 298</i>	<i>236 000</i>
Total frais de gestion	969 183	1 001 742	998 242	831 000
Dépenses de personnel/frais de gestion	32,9 %	55,9 %	70,2 %	56,2 %
Complément ECS/frais de gestion	8,6 %	15,0 %	23,0 %	28,4 %

La part des salaires de membres du personnel de la FRM refacturés à ECS dénommée "complément ECS" dans le total des frais de gestion est passée de 8,6 % en 1994 à 28,4 % en 1997.

En 1996, ce "complément" comprenait 1/5^{ème} du salaire du directeur scientifique de la FRM (52 000 F), 1/3 du salaire des responsables successives du secrétariat scientifique (118 650 F), 1/10^{ème} du salaire des deux comptables (58 648 F). En 1997, le "complément ECS" incluait en outre 1/10^{ème} du salaire de la responsable administrative et financière de la Fondation (48 700 F).

c) Dès janvier 1995, le trésorier d'ECS constatait que la FRM était "dans l'impossibilité de fournir des états détaillés sur le financement scientifique Sida, et des statistiques précises, synthétiques ou croisées sur leur travail", ce qui empêchait Ensemble contre le sida "d'orienter sa politique de subvention en matière scientifique et de cibler sa communication dans ce domaine" malgré un coût élevé des développements informatiques.

ECS n'a pas pour autant demandé d'informations sur le contenu des budgets prévisionnels et leur exécution. Les raisons de ce silence sont sans doute à rechercher dans l'économie des relations entre une petite association naissante, démunie de compétences dans le domaine médical, et une fondation réputée.

II. – Les coûts de fonctionnement de l'association ECS

a) Les produits et les charges de l'association ont évolué de la manière suivante au cours des trois années sous revue :

En MF	1994 (sept mois)	1995	1996
Produits d'exploitation	1,71	4,31	5,49
Charges d'exploitation	1,71	4,26	5,49
Dont notamment :			
- <i>autres achats et charges externes</i>	1,03	1,64	1,89
- <i>salaires et charges sociales</i>	0,66	2,38	3,23

Les recettes d'exploitation proviennent d'un prélèvement sur les produits du fonds Sidaction versé par la Fondation de France au vu

des budgets prévisionnels établis par le conseil d'administration d'Ensemble contre le sida.

Même si la première année n'est guère significative, le passage de 1994 à 1995, c'est-à-dire de sept mois à un an, provoque plus qu'un doublement des charges d'exploitation qui se trouvent multipliées par 2,5 d'une année sur l'autre. En 1996, la croissance des charges est encore de 28,9 %.

b) L'augmentation des charges de fonctionnement résulte principalement du poste de personnel. Elle est en grande partie due au renforcement du service chargé des appels d'offres associatifs, ainsi qu'au recrutement d'agents en charge de la publicité et de la communication.

Compte tenu du recours important à des personnels temporaires, l'effectif réel était, en 1995, de 8 cadres et 17 non-cadres. La campagne de préparation du Sidaction 1996 a entraîné le recrutement de six personnes de niveau cadre sur CDD. La masse salariale, charges comprises, est passée de 2,4 MF en 1995 à 3,2 MF en 1996. Le niveau moyen des rémunérations demeure dans des limites raisonnables. Les rémunérations sont cependant d'un niveau supérieur au marché pour les non cadres :

Niveau moyen des rémunérations brutes (en francs)	1994	1995	1996
Cadres	15 092	17 782	17 223
Non cadres	7 988	12 579	11 120

Une tendance nette à la hausse s'est manifestée en 1995, contenue en 1996. Ces moyennes intègrent les rémunérations des agents sur CDD. Début 1997, ECS s'est engagé dans une politique de réduction des effectifs.

c) Les honoraires sont versés notamment en vue du contrôle de l'emploi des subventions.

(en francs)	1995	1996
Honoraires commissariat aux comptes	94 353	122 324
Honoraires juridiques	60 100	154 131
Honoraires conseil technique	49 748	37 988
Honoraires contrôle des subventions	81 284	237 853
TOTAL	285 485	552 296

d) Les actions de communications engagées par ECS se sont élevées à 992 512 F en 1995, principalement pour des publications financières et dépliants (378 705 F), la campagne Sidaction 1995 (439 710 F), la Journée mondiale contre le sida du 1er décembre 1995 (154 508 F) et la publication de l'appel d'offres associatif n° 5 (18 904 F). Le premier numéro de "La lettre d'Ensemble contre le sida" est paru à l'occasion de la journée mondiale. En outre, des conférences de presse régionales ont été tenues à Lyon et Marseille.

En 1996, la plus grande partie des actions de communications a été supportée par le fonds Sidaction à hauteur de 2,7 MF. Ce transfert de charges vers le fonds Sidaction, en particulier pour les publications financières, ne s'est pas traduit par une diminution corrélatrice du budget de fonctionnement : le poste des "autres achats et charges externes" a progressé de 14,6 % en 1996.

En marge de ces actions, ECS a financé sur son propre budget plusieurs opérations, notamment une conférence de presse en collaboration avec le coordinateur du Sidaction 1996 pour les chaînes de télévision (50 670 F) et la participation à la journée mondiale de lutte contre le sida du 1^{er} décembre 1996 (46 223 F).

ECS finance aussi sur son budget la conception, l'édition et l'expédition du bulletin trimestriel "Ensemble contre le SIDA" adressé à 150 000 donateurs qui ont effectué des dons multiples et récents. Son envoi est systématiquement accompagné d'un appel aux dons ; le total des dons parvenus directement à ECS grâce à ce périodique en 1997 s'est élevé à 7,5 MF. Cet outil s'inscrit dans la nouvelle politique de collecte de fonds décidée par le conseil d'administration du 6 janvier 1997.

Chapitre II

LE FINANCEMENT D'ACTIONS DE RECHERCHE

Les actions en faveur de la recherche médicale se sont déclinées en deux grandes rubriques :

- les bourses et subventions de recherche attribuées lors des appels d'offres organisés par la Fondation pour la Recherche Médicale : ceux-ci ont été au nombre de six jusqu'en 1996 pour un total de 113 MF ;
- l'aide à la création du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida, soutenu par Sidaction à hauteur de 25 MF.

1

Les bourses et les subventions de recherche

I. – Les appels d'offres

Se fondant sur les indications recueillies au cours de l'enquête auprès du directeur de l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS), ainsi que du président et de certains membres du comité scientifique, la Cour estime que ce comité a défini, après des débuts difficiles, une véritable politique scientifique en réelle complémentarité avec l'ANRS.

En revanche, l'examen de la gestion administrative et financière par la FRM des financements alloués a mis en évidence des défaillances, même si des efforts de remise en ordre ont été accomplis depuis le début de 1997.

A. – Le comité scientifique sida

a) Un comité scientifique provisoire de 27 membres avait été mis en place dans les jours précédant le Sidaction du 7 avril 1994. Le président de la FRM en avait confié la présidence à un professeur hématologue non spécialiste du sida.

Selon les différentes relations consultées ou recueillies au cours de l'enquête, les premiers travaux de ce comité se sont déroulés dans une ambiance survoltée. Composé de fortes personnalités, dont le codécouvreur du VIH, qui considérait que sa présence depuis les débuts d'ECS lui ouvrait droit à 50 % des crédits scientifiques, ce comité a travaillé sous une pression très forte causée par le développement de l'épidémie et son caractère incurable à l'époque ainsi que par l'afflux de projets suscité par l'ampleur de la collecte.

Des demandes portant sur des montants très élevés ont été déposées. Des projets que l'ANRS n'avait pas acceptés - ou qu'on n'avait pas osé lui soumettre - ont été présentés à SIDACTION. Un projet a ainsi été financé à hauteur de 0,4 MF alors que 7 MF étaient demandés ; il était exposé au comité scientifique par son rapporteur qu'il y avait « un trou d'air entre l'énormité des sommes demandées et

la concision pour ne pas dire l'absence de description de la recherche envisagée ».

Certains membres de l'équipe de l'Institut Pasteur ayant découvert le VIH n'ont pas admis que cette seule qualité ouvre à l'ancien directeur de l'équipe un "droit de tirage" si élevé pour son projet de centre de recherche (voir 2). Les premières réunions ont donc été « houleuses » selon les déclarations faites à la Cour par les responsables de la FRM, ce qui a conduit rapidement à la démission de la présidente du comité. Plusieurs départs et un renouvellement partiel en janvier 1997 ont ramené l'effectif du comité scientifique à 20 membres.

b) Après plusieurs mois, un professeur spécialiste du sida, déjà très impliqué à l'ANRS, a accepté de devenir le président du comité scientifique sida, qui a pu alors trouver son équilibre.

Le président du comité a souligné auprès de la Cour les efforts déployés pour adopter un mode de fonctionnement rigoureux analogue à ceux de l'INSERM et de l'ANRS. Chaque demande de subvention a été examinée par deux rapporteurs, trois lorsque la demande excédait un million de francs. Le comité a toujours fonctionné en séance plénière. Sa multidisciplinarité lui a permis d'être un lieu d'échanges permanents entre fondamentalistes et cliniciens.

Il est rapidement apparu nécessaire au comité d'être complémentaire de l'ANRS en raison de la plus grande souplesse du financement privé. Alors que le texte des deux premiers appels d'offres indiquait que d'une façon générale, les projets aidés par l'ANRS ne seraient subventionnés "que dans un souci de complémentarité", le texte du troisième a précisé que celle-ci concernait en particulier le personnel.

Le président du comité scientifique sida a exposé à la Cour qu'il s'agit là d'un point fondamental. "Plutôt que de rentrer dans une compétition absurde entre organismes publics et privés, le souhait de la majorité des membres du comité était de mettre en place et de contribuer à une recherche scientifique et/ou à une recherche clinique de qualité tournée vers les patients." C'est dans cette optique de complémentarité que "le comité scientifique SIDA a fait un effort notable pour l'attribution de bourses (en sachant que le nombre de bourses attribué par l'ANRS était relativement limité) et de subventions permettant de financer du personnel". De même l'ancien directeur de l'ANRS a indiqué que "Sidaction a rendu un grand service

en termes d'emploi dans des secteurs où l'ANRS ne pouvait intervenir. Cette aide était malheureusement sans possibilité de relais, pour des raisons de rigidité de l'emploi scientifique dans ce pays".

À partir du cinquième appel d'offres, il a été confirmé que "d'une façon générale les projets déjà financés par l'ANRS ne seront aidés que dans un souci de complémentarité au niveau des moyens en personnel".

La plus grande souplesse du financement apporté par ECS apparaît sous deux aspects. En premier lieu, alors que l'ANRS ne faisait qu'un appel d'offres par an, ECS en a fait deux en 1994, deux en 1995, deux en 1996¹¹. Cette fréquence plus élevée des appels d'offres a permis à Sidaction d'engager des projets que l'ANRS a ensuite financés.

La complémentarité s'est exprimée aussi au travers des types de financements octroyés : ainsi le comité scientifique sida a-t-il accordé des financements complémentaires à ceux de l'ANRS en matière de personnel. Tous les intervenants interrogés au cours de l'enquête ont insisté sur le caractère crucial pour la recherche sur le sida de la possibilité de recruter sous contrat à durée déterminée des techniciens ou des ingénieurs, notamment pour le suivi épidémiologique de "cohortes". Seul SIDACTION a offert cette possibilité. En ce sens, le financement privé a permis d'accompagner l'effort public. Le directeur de l'ANRS a reconnu d'ailleurs l'apport essentiel de SIDACTION en matière de dépenses de personnel.

Une comparaison de la liste établie par l'Agence nationale de recherche sur le sida des laboratoires ayant reçu d'elle plus de 2 MF de 1989 à 1997 et de la liste établie par la Fondation pour la recherche médicale des laboratoires ayant reçu du SIDACTION plus de 900 000 F du premier au septième appel d'offres, c'est-à-dire de 1994 à 1997, fait apparaître des correspondances concernant 17 équipes. Le fait que des montants importants de fonds Sidaction aient été attribués à des équipes très soutenues par l'ANRS n'est toutefois pas jugé anormal par l'ancien directeur de l'ANRS qui a exposé à la Cour que "s'il en avait été autrement, cela aurait signifié que d'un côté ou de l'autre l'évaluation avait été contestable". Le seul cas particulier est celui de l'équipe du Centre intégré de recherches biocliniques sur le

¹¹ La diminution des ressources disponibles a fait toutefois qu'il n'y en a eu qu'un en 1997 et un en 1998, à la date de l'enquête de la Cour. Depuis 1999, l'ANRS organise, quant à elle, deux appels d'offres annuels.

sida (CIRBS). Encore l'ANRS en a-t-elle financé l'équipement lourd, considérant que, dès lors que ce centre existait, il fallait lui permettre de fonctionner.

c) Le texte des appels d'offres, à l'exception du quatrième, était très ouvert puisque les demandes de subventions pouvaient porter "sur différents aspects de la recherche concernant le sida : recherche clinique, thérapeutique, fondamentale, recherche rattachée aux sciences de l'homme et de la société".

Seul le quatrième appel d'offres ne comportait que trois thèmes : "l'évaluation de marqueurs virologiques ou immunologiques pour le suivi des patients", "la recherche clinique ou en sciences sociales sur la précarité, l'exclusion, la toxicomanie et les migrants dans le cadre de l'infection à VIH" et "la recherche clinique pour les services ou unités cliniques particulièrement impliqués dans la prise en charge des patients" afin "de favoriser, au niveau de différents sites hospitaliers, la recherche clinique et/ou une interface avec des structures de recherche plus fondamentale."

Cet appel d'offres qui "excluait la recherche fondamentale pour viser spécifiquement la recherche clinique et la recherche en sciences sociales" a suscité peu de demandes. Le président du comité scientifique sida faisait valoir toutefois que "malgré ce demi-succès (54 demandes de subvention), 31 projets ont été retenus visant la recherche clinique, la toxicomanie et l'étude des populations migrantes", pour un montant global de 7,22 MF. Des administrateurs d'ECS s'étonnaient cependant de l'absence de projets sur la douleur ou sur la nutrition.

d) La politique scientifique du comité s'est donc conformée dans l'ensemble à celle de l'ANRS. La tentative effectuée lors du quatrième appel d'offres pour développer des projets de recherche clinique n'a pas rencontré l'écho souhaité. Le président du comité scientifique sida considère "qu'il est illusoire de croire que les thématiques scientifiques proviennent d'un comité quelle que soit sa qualité" et qu'il "est donc tout à fait logique que le comité scientifique et médical FRM-Sidaction ait proposé des appels d'offres généraux".

Les financements attribués

a) Le tableau ci-dessous récapitule les montants distribués lors des six premiers appels d'offres tels qu'ils ont été acceptés par le conseil d'administration d'ECS et virés à la Fondation pour la recherche médicale par la Fondation de France¹².

	Subventions			%	Bourses			%	Total (MF)
	Nombre	Montant (MF)	Montant moyen (francs)		Nombre	Montant (MF)	Montant moyen (francs)		
AO 1	54	18,03	333 907	87,9%	25	2,48	99 280	12,1%	20,51
AO 2	62	14,01	225 984	78,0%	39	3,95	101 282	22,0%	17,96
AO 3	85	19,13	225 047	85,3%	30	3,30	110 193	14,7%	22,43
AO 4	31	7,22	232 863	47,3%	73	8,05	110 301	52,7%	15,27
AO 5	60	13,64	227 366	66,4%	63	6,90	109 457	33,6%	20,54
AO 6	42	8,20	195 125	49,8%	73	8,25	113 013	50,2%	16,45
Total	334	80,23		70,9%	303	32,93		29,1%	113,16

Sur les 113,2 MF distribués lors des six premiers appels d'offres, 71 % l'ont été sous forme de subventions et 29 % sous forme de bourses. Cette répartition a été variable toutefois selon les appels d'offres : le montant distribué en bourses dépasse les 50 % lors des quatrième et sixième appels d'offres.

Le montant moyen des subventions a diminué, passant de 333 907 F lors du premier appel d'offres à 195 125 F lors du sixième, soit une baisse de 41,6 %.

Le tableau ci-dessous récapitule les disciplines dont relèvent les subventions attribuées (en nombre de subventions) :

¹² La FRM a fait état de 1 064 demandes pour les six appels d'offres.

	1994/95	1996	Total
Recherche fondamentale	112	48	160
Virologie fondamentale	46	23	69
Immunologie	58	19	77
Recherche thérapeutique	6	6	12
Vaccins	2	0	2
Recherche clinique et épidémiologique	97	40	137
Recherche clinique	63	34	97
Virologie clinique	34	6	40
Sciences sociales	24	13	37
TOTAL	233	101	334

(Source : rapports d'activité d'ECS 1994/95 et 1996)

b) L'utilisation de ce type de crédits risque d'entraîner deux types de dérives : l'autodistribution et le financement d'équipements lourds.

Lorsqu'il a été entendu par la Cour, le président du comité scientifique sida a exposé que le problème de l'autodistribution n'a pas de solution satisfaisante. Le milieu de la recherche sur le sida est relativement restreint et le président a déclaré assumer le fait qu'il y a eu autodistribution.

De fait, le rapprochement entre la liste des membres du premier comité scientifique et celle des laboratoires ayant reçu de SIDACTION plus de 900 000 F au cours des six premiers appels d'offres fait apparaître des correspondances significatives : 47 des 334 subventions accordées lors des six premiers appels d'offres l'ont été à des membres du comité, soit 14,7 % ; elles ont été d'un montant plus élevé que la moyenne des subventions accordées par le comité scientifique, puisqu'elles ont représenté 17,5 MF sur un total de 81 MF, soit 21,6 % des financements ; les demandes des membres du comité scientifique ont été acceptées à 61 % contre 56 % pour les autres équipes.

Le président du comité considère cette proportion comme "tout à fait raisonnable en termes de représentation au sein de la communauté scientifique et médicale nationale". Il a souligné que toutes les subventions dont ont bénéficié ses collègues ont donné lieu à des publications, dans des revues majeures pour plusieurs d'entre elles. Il convient cependant d'exclure de ce bilan satisfaisant la subvention d'un million de francs accordée pour la réalisation d'un "hôpital sur rue" traitée plus loin.

c) Les membres du comité scientifique ont fréquemment été en désaccord sur le financement d'équipements lourds, les uns considérant que les demandes de ce type étaient à prendre en compte dès lors qu'elles servaient la recherche sur le sida, d'autres regrettant que l'argent du Sidaction ne soit pas utilisé pour encourager des recherches plus originales.

Les crédits du Sidaction ont, de fait, été parfois utilisés au financement d'équipements lourds dont l'utilité n'apparaissait pas établie aux rapporteurs du comité scientifique sida. Telle demande de 3 MF était jugée "hors de propos et de prix", mais le comité l'a retenue pour 0,8 MF.

L'ancien directeur de l'ANRS a cependant fait valoir à la Cour que, même non directement et entièrement dévolus à la recherche sur le sida, les investissements que le Sidaction a contribué à financer, tels un trieur de cellules ou une banque de tissus cryopréservés, auraient pu être pris en charge par le budget de l'agence : "le budget d'équipement de l'ANRS était tout à fait susceptible de prendre en charge de telles demandes, si elles étaient justifiées. Il me paraissait inutile que SIDACTION s'en charge. A cette remarque près, intrinsèquement ce financement n'était pas scandaleux".

II. – Les subventions

Durant les six premiers appels d'offres aucune procédure n'avait été mise en place afin de s'assurer de la conformité de l'usage des fonds. Un certain nombre des dossiers consultés à la Fondation pour la recherche médicale au cours de l'instruction de la Cour présentaient un caractère désordonné ou incomplet.

Ainsi le désordre des nombreux dossiers de subventions à deux chercheurs, père et fils, travaillant dans le même laboratoire mais sur des projets distincts était tel qu'il a fallu à la FRM, pour répondre aux questions de la Cour, établir un récapitulatif de l'ensemble des

financements accordés. Il n'a pas été possible de retrouver le dossier du cinquième appel d'offres, soit qu'il ait été définitivement perdu, soit qu'il n'ait jamais existé.

A. – L'instruction financière des dossiers

L'instruction financière des dossiers de demande de subvention était effectuée en même temps que l'instruction scientifique. La FRM ne demandait que des devis ou un curriculum vitae, suivant que la demande se rapportait à un investissement ou à du personnel. Les informations à fournir sur les autres financements de l'équipe qui présentait le projet étaient très sommaires.

Alors même qu'il existait une procédure spécifique pour les demandes de bourse, des demandes de subventions visant explicitement à payer des "allocations de recherche" ont été jugées conformes. L'attribution d'une subvention de recherche explicitement destinée à financer des revenus de transition à des étudiants paraît à la Cour constituer un dévoiement dans la mesure où il existait une procédure spécifique pour les bourses. De surcroît, les étudiants débutant leur thèse étaient explicitement inéligibles aux bourses Sidaction. Or le phénomène s'est répété à maintes reprises. La définition préalable de la ventilation des financements accordés aurait permis de garantir une utilisation conforme.

Lors du troisième appel d'offres, une demande de subvention avait été placée en attente, mais une lettre de refus figurait dans le dossier. Interrogée par la Cour, la FRM a exposé que la lettre de refus avait été envoyée par erreur : "le comité scientifique qui avait accordé 0,5 MF avait demandé des éclaircissements au demandeur. Après un nouvel examen des rapporteurs et du Président¹³, la somme a été définitivement allouée. Entre temps une réponse négative a été adressée automatiquement avant décision définitive du président."

Dans un autre cas, deux projets avaient été soumis en même temps par un même laboratoire, mais la FRM s'est contentée d'indiquer un montant attribué sans préciser lequel des deux projets avait été retenu.

¹³ Dont la trace ne figure pas au dossier.

B. – La mise en place des fonds

a) Les bénéficiaires de subventions recevaient une lettre de la FRM les informant du montant attribué sans préciser d'ailleurs le projet financé, même lorsque l'organisme demandeur avait déposé deux projets, mais la FRM n'établissait pas de convention avec l'organisme attributaire précisant l'objet de la subvention, sa ventilation entre dépenses d'investissement, dépenses de fonctionnement et dépenses de personnel, ainsi que la durée d'utilisation des fonds, toujours versés en une seule fois.

b) Différents exemples caractéristiques d'un manque de rigueur dans le maniement des fonds ont été relevés.

La menace de gel des crédits inutilisés en fin d'exercice par le comptable d'une université avait conduit les attributaires d'une subvention de 150 000 F au titre du second appel d'offres à en "prêter" le montant à un autre laboratoire. La FRM n'a obtenu d'information précise sur l'utilisation de ces crédits que pour répondre à la Cour deux ans plus tard.

Une autre subvention avait été versée au compte personnel du directeur du laboratoire de Guyane où devait se dérouler la recherche. Aucun document en retour, ni scientifique ni financier, ne figurait dans le dossier présenté à la Cour en 1998. L'enquête a fait apparaître qu'un compte-rendu scientifique et financier avait été adressé en novembre 1997 mais n'avait pas été classé dans le dossier. Le compte-rendu financier ne porte toutefois que sur 144 267 F, alors que 200 000 F avaient été alloués.

c) Les subventions ont très fréquemment été versées à des associations. Aux grandes associations telles l'Association Claude Bernard, l'Institut de Médecine et d'Epidémiologie Africaine - Fondation Léon M'Ba ou Naturalia et Biologia s'ajoutent de nombreuses associations constituées notamment auprès des hôpitaux publics (Saint-Antoine, Broussais, Cochin, Bichat à Paris, Raymond Poincaré à Garches, Henri-Mondor à Créteil, l'Archet à Nice).

En l'absence d'instruction financière, la FRM n'exerçait aucun contrôle sur le montant des frais de gestion prélevés par ces associations, qui pouvaient atteindre 10 %.

Dans le cadre du quatrième appel d'offres thématisé, une association avait ainsi obtenu 121 400 F pour la coordination médicale de ses actions de recherche. Cette association était liée à une grande

association intervenant dans le domaine des maladies infectieuses et tropicales, le demandeur de la subvention étant le directeur général de cette grande association.

L'un des rapporteurs du comité scientifique déclarait douter que les donateurs eussent envisagé que les collectes de SIDACTION pouvaient recevoir un tel usage "dont le bénéfice immédiat ou plus lointain pour les patients inclus dans les essais n'est pas manifeste". La FRM n'a pu transmettre à la Cour les statuts de cette association ni apporter des précisions sur les dépenses de personnel, qui formaient la plus grande partie des emplois, tandis qu'un prélèvement de 7 % était opéré sur la subvention pour frais de gestion.

C. – Le contrôle de l'utilisation des fonds

Les bénéficiaires s'engageaient à faire parvenir à la Fondation pour la recherche médicale dans le délai de douze mois un « compte-rendu clair sur l'emploi fait de cette aide à la recherche » et à lui indiquer en quoi cette aide à la recherche avait "permis de faire progresser la recherche médicale".

a) En l'absence de toute sanction de la non production des comptes-rendus financiers, ces documents ne figuraient pas dans nombre des dossiers examinés au cours de l'instruction de la Cour. Ceux qui avaient été transmis avaient été classés sans examen. Il a été constaté que ces bilans étaient fréquemment succincts et imprécis.

Ainsi, dans le cadre du premier appel d'offres, le Sidaction avait financé à hauteur de 800 000 F un équipement pour lequel la demande initiale s'élevait à 2,5 MF. Dans le dossier figurait un devis s'élevant à 2 478 740 F. La facture correspondante (établie par une entreprise autre que celle qui avait fait le devis) était de 799 999,99 F, réglée par deux chèques tirés sur deux comptes différents d'une même association parahospitalière. La FRM n'a pu indiquer le coût global du matériel acheté ni la part de Sidaction dans son financement.

b) Même lorsqu'un laboratoire signalait l'existence d'un reliquat, cela n'entraînait pas de réaction particulière de la FRM.

Une subvention d'un million de francs a ainsi été accordée dans le cadre du second appel d'offres, au début de 1995, pour un projet "Prévention et réduction des risques pour les usagers de drogues par voie intraveineuse" présenté par le chef du service des maladies infectieuses d'un hôpital parisien. Il s'agissait de la construction d'un

"hôpital sur rue" destiné à améliorer l'accès aux soins de toxicomanes séropositifs et de patients marginalisés. Le projet comportait des actions médico-sociales, pour lesquelles 2 MF étaient sollicités du comité associatif d'ECS, et une recherche universitaire sur les pharmacodépendances. La subvention à ce titre devait principalement financer la construction de locaux réservés à un centre d'épidémiologie et de recherche sur les toxicomanies.

Aucun compte-rendu d'utilisation des fonds versés (1 MF) ne figurait au dossier, malgré deux demandes de la FRM en février et mars 1996. L'enquête de la Cour a fait apparaître que l'opération n'avait toujours pas reçu de permis de construire en 1998, mais qu'une partie de la subvention (250 000 F) avait été utilisée pour "l'accueil des toxicomanes au service des maladies infectieuses".

Plus de trois ans après avoir été versée sur le compte d'une association, la subvention restait en grande partie inutilisée, tandis qu'une fraction avait été utilisée à autre chose qu'au projet financé. Le bénéficiaire de la subvention a informé la Cour en 1999 que le permis de construire avait été délivré "près de quatre ans après son dépôt". Une instruction de la demande aurait sans doute fait ressortir que le projet n'était pas prêt.

c) La FRM a accordé des autorisations de prolongation de la durée de l'utilisation des fonds sans informer le conseil d'administration d'ECS.

Une association qui avait obtenu 165 000 F lors du sixième appel d'offres, en octobre 1996, pour la réalisation d'une étude "prévention du sida auprès de jeunes Thaï : recherche et formation" a finalement averti la FRM en juillet 1997 que le travail ne démarrerait pas avant juillet 1998. De même, l'utilisation d'une subvention de 265 661 F obtenue en octobre 1996 pour une recherche intitulée "les médecins et les soins aux malades du sida" a été différée jusque en octobre 1998 "en raison des changements considérables dans le champ des traitements du SIDA".

Le conseil d'administration d'ECS n'a pas été informé de ces autorisations de prolongation de la durée d'utilisation des fonds.

d) La FRM n'a demandé qu'exceptionnellement le remboursement de subventions inutilisées. Le cas ne semble s'être présenté qu'à deux reprises, ce qui contraste avec la pratique constatée pour les financements associatifs d'ECS.

Ainsi un projet subventionné dans le cadre du quatrième appel d'offres à hauteur de 140 000 F n'avait pu être réalisé. 116 162 F seulement ont été restitués : la subvention avait, en effet, été versée sur le compte d'une association parahospitalière qui a prélevé 8 400 F, soit 6 % de la subvention inutilisée, au titre de ses frais de gestion et a dépensé 23 838 F en frais divers. La FRM a accepté que le remboursement ne soit pas intégral, laissant à l'association le bénéfice du prélèvement de frais de gestion d'une subvention en fait inutilisée.

III. – Les bourses de recherche

En palliant l'absence de financement public de bourses de recherche post-doctorales, SIDACTION répondait incontestablement à la demande de telles aides qu'expriment les jeunes chercheurs. Les difficultés liées à la gestion de ces bourses ont toutefois conduit le conseil d'administration d'ECS à devoir entériner, en mars et juin 1997, des modifications d'engagements s'élevant à 3,9 MF.

A. – Critères d'attribution et grilles tarifaires

a) Pour les trois premiers appels d'offres, les bourses étaient de niveau strictement post-doctoral. A partir du quatrième appel d'offres, le bénéfice en a été ouvert aux pharmaciens et aux étudiants dans leur dernière année de thèse ayant besoin d'une bourse de relais.

L'exclusion des chercheurs n'ayant pas soutenu leur thèse a toutefois donné lieu à de nombreux détournements de procédures déjà relatés, les directeurs de laboratoires ayant fréquemment utilisé les subventions de recherche pour financer des allocations à de jeunes chercheurs.

En 1996, les montants mensuels variaient de 7 500 F, pour les scientifiques dans leur dernière année de thèse, à 14 000 F, pour les chefs de clinique assistants.

b) Les jeunes chercheurs auxquels une bourse était attribuée recevaient de la FRM une lettre soulignant que "cette aide [constituait] une libéralité exclusive de toute obligation ou contrepartie et qu'ils [avaient] à assurer personnellement leur couverture sociale".

Si les positions de l'URSSAF et de la CNAMTS tendraient à assujettir les bourses aux cotisations de sécurité sociale, la Cour de cassation refuse de soumettre à cotisation de sécurité sociale la bourse

de recherche allouée par une association à un étudiant effectuant des recherches dans un laboratoire, en considérant qu'il n'existe pas de lien de subordination entre lui et le chef du laboratoire, ses travaux étant destinés à l'élaboration de sa thèse de doctorat.

Cette absence de statut social avait conduit le conseil d'administration d'ECS à voter en septembre 1994 une provision de 250 000 F destinée à apporter une aide aux jeunes chercheurs pour le financement de leur assurance personnelle, à hauteur de 10 000 F par bourse. 122 242 F avaient été consommés au 31 décembre 1998. La FRM a précisé qu'à compter de la mi-1996, elle n'a plus proposé cette possibilité aux bénéficiaires de bourses, après que plusieurs dossiers ont été remis en cause par l'administration fiscale.

B. – Gestion des bourses

La gestion des bourses par la FRM a été émaillée de nombreuses approximations et irrégularités, favorisées par l'absence de règles écrites autres que le texte des appels d'offres et les grilles tarifaires. Ce flou concernait notamment la prise en compte des ressources extérieures dont disposaient parfois les boursiers.

L'information d'ECS et de son conseil d'administration par la FRM au sujet des nombreuses modifications de situation des boursiers a été tardive, lacunaire et parfois erronée.

a) Les critères d'attribution et la grille tarifaire n'ont pas toujours été respectés parfois au détriment des chercheurs, parfois à leur avantage, ce que la FRM n'a pas contesté sans apporter d'explication pour autant.

Interrogée sur le cas d'une bourse de 14 000 F par mois attribuée en 1997 lors du sixième appel d'offres à un chercheur qui a déclaré à la FRM des vacations d'un montant mensuel de 3 000 F, mais n'a reçu qu'une bourse de 9 000 F par mois, soit selon une pièce du dossier "14 000 F – 3 000 F = 9 000 F", la Fondation pour la Recherche Médicale s'est ainsi bornée à répondre : "erreur de calcul à laquelle il n'est pas prévu de donner suite".

De même, les modalités de la prise en compte des autres ressources des boursiers ont été fluctuantes. La défaillance du montant des bourses non plus de la moitié - règle adoptée lors du premier appel d'offres - mais de l'intégralité des ressources annexes déclarées par les candidats a parfois vidé de leur sens les décisions du comité

scientifique. En revanche, un boursier du sixième appel d'offres a bénéficié d'un complément de 48 000 F pour "réévaluation du montant de la bourse" en 1997, la FRM acceptant de ne pas défalquer du montant mensuel de la bourse les vacations de 4 000 F que percevait par ailleurs ce médecin. La FRM a exposé à la Cour que la pratique des déductions a cessé.

Ces rectifications de bourses n'ont été présentées au conseil d'administration d'ECS qu'en mars 1997. Il convient de noter l'absence fréquente dans les dossiers de toute trace écrite des décisions modificatives, dont il n'est pas précisé si elles émanent du comité sida ou du secrétariat scientifique de la FRM.

b) Des virements de bourses ont continué d'être opérés à des boursiers qui avaient signalé leur renoncement.

Un boursier du troisième appel d'offres avait signalé par lettre qu'il avait trouvé un poste de maître de conférences mais sa bourse a continué de lui être virée et il a dû rembourser la FRM par chèque. Après le quatrième appel d'offres, une bourse a été virée à une candidate qui n'avait pas signé de lettre d'acceptation et qui avait signifié par écrit sa renonciation à la bourse.

La seconde erreur ferait "suite à un changement de personnel au sein de l'équipe Sidaction de la Fondation pour la recherche médicale" selon la Fondation qui a exposé, au sujet du premier cas, qu'à "l'occasion d'une réparation de l'ascenseur, les techniciens ont retrouvé deux dossiers qui avaient glissé sous la cabine".

c) L'information du conseil d'administration d'ECS par la FRM a été à la fois très tardive et incomplète.

Les nombreuses renonciations aux bourses Sidaction résultant de la concomitance déjà signalée des second et quatrième appels d'offres Sidaction (janvier et novembre 1995) avec ceux de l'ANRS n'ont été soumises au conseil d'administration d'ECS qu'en mars 1997, soit respectivement deux ans et un an plus tard.

Lors de cette séance, le président du comité scientifique sida et le directeur scientifique de la FRM ont présenté au conseil d'administration les modifications intervenues dans les attributions de bourses de recherche, de 1994 à décembre 1996, pour un montant de 3,6 MF. Le conseil d'administration en a pris acte et a demandé à être informé trimestriellement sur les modifications de bourses. La

régularisation de ces mouvements a laissé subsister plusieurs erreurs au détriment d'ECS jusqu'en 1998.

Contrairement à ce qui était indiqué au conseil d'administration d'ECS, les modifications ne naissaient pas seulement de l'obtention de bourses auprès d'autres organismes. Les modifications du montant de la bourse représentaient, en effet, la moitié environ des cas soumis au conseil d'administration. Ainsi le secrétariat scientifique avait-t-il pris l'initiative de porter à 12 mois la durée de versement d'une bourse de 3 000 F par mois attribuée lors du troisième appel d'offres pour sept mois seulement.

d) Les boursiers étaient invités à signer un engagement d'adresser, un an après l'attribution des fonds, un rapport scientifique d'une à deux pages sur les travaux de recherche réalisés et à préciser en quoi l'aide reçue avait éventuellement contribué à faire progresser la recherche médicale. Les dossiers consultés ont fait apparaître que les boursiers n'avaient pas toujours respecté cet engagement. En tout état de cause, les rapports scientifiques n'ont fait l'objet d'aucune exploitation par la FRM.

2

Le Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida

La réalisation de ce Centre figurait parmi les objectifs du Sidaction de 1994, puisque dès la constitution d'Ensemble contre le sida, le professeur Luc Montagnier en était l'un des deux vice-présidents.

Les statuts d'ECS dans leur rédaction de mars 1994 prévoyaient que "l'affectation de 50 % des ressources nettes destinées à la recherche" serait décidée par le conseil d'administration d'ECS sur proposition de la FRM et après avis de son comité scientifique sida. "Celui-ci [...] est chargé d'apprécier la qualité scientifique des projets qui lui seront soumis, notamment celui de création et de fonctionnement du centre pilote français de recherche de la Fondation Mondiale Recherche et Prévention SIDA. Ces avis seront accompagnés d'une évaluation financière des projets concernés."

Le professeur Luc Montagnier, dont le rôle dans la découverte en 1983 du VIH est bien connu, a exposé à la Cour qu'il a conçu dès cette époque le projet d'un centre pilote où seraient étroitement associées recherche et clinique, "un lieu où les patients orientent nos recherches fondamentales et où les découvertes sont immédiatement mises en application".

I. – L'affectation de 25 millions de francs au projet

a) L'affectation de 25 MF au projet du professeur Montagnier a résulté de tractations laborieuses et mouvementées dont les procès-verbaux du conseil d'administration d'ECS conservent la trace.

Les tensions sont nées de l'ampleur de la collecte : les organisateurs du Sidaction du 7 avril 1994 comptaient réunir une centaine de millions de francs, et un accord semblait avoir été trouvé sur une proportion de 25 % pour le futur centre du professeur Montagnier. Le produit de la collecte ayant atteint 300 MF, la proportion de 25 %, soit 75 MF, a paru excessive. De très vifs débats ont eu lieu à ce sujet au sein d'ECS.

Le comité scientifique a rendu en septembre 1994, après "une large discussion et un vote", que ne retrace pas toutefois le procès-verbal de la réunion, un avis selon lequel il "accepte, à titre d'opération pilote, la création du centre de recherche clinique expérimentale de Luc Montagnier comme cela était prévu dans les statuts d'ECS. Une contribution de 20 MF paraît adaptée pour la construction et le fonctionnement initial de ce centre pour une période de deux ans. Cela devrait permettre à Luc Montagnier de développer des outils d'investigation clinique en comparaison avec des marqueurs déjà validés par ailleurs".

Le conseil scientifique n'a jamais délivré un véritable avis scientifique sur le projet de centre intégré mais, en proposant un montant financier au vote du conseil d'administration d'ECS, il a implicitement approuvé le projet, même si la somme accordée était largement en deçà de la demande de son promoteur.

Le projet fut longuement examiné par le conseil d'administration d'ECS lors de sa séance du 19 septembre 1994 : "Les membres du conseil d'administration reconnaissent le rôle important du professeur Montagnier dans la création d'ECS et pour la réalisation de l'opération SIDACTION. Ils réitèrent l'engagement de principe qui avait été pris de financer à partir des fonds collectés le projet du professeur Montagnier".

Le conseil d'administration d'ECS alloua 20 MF pour l'investissement et le fonctionnement du centre pendant la première année. L'association n'entendait pas supporter seule les coûts d'investissement et de fonctionnement du centre. Le conseil se proposait de réexaminer au premier trimestre de 1995 les coûts de fonctionnement complémentaires du centre pour un second exercice à partir de juillet 1996. Les 20 MF devaient être fractionnés en plusieurs échéances conditionnées par la production de rapports d'étape et une convention établie entre ECS et l'hôpital Saint-Joseph. Le conseil accepta, en octobre 1994, de financer aussi les salaires de la deuxième année de fonctionnement du centre.

De façon générale, le concept d'un tel centre suscitait de profondes divergences au sein de la communauté scientifique. Certains spécialistes de la recherche clinique rencontrés au cours de l'enquête considèrent que si l'idée d'un centre intégré pouvait avoir un sens dans les premiers temps de l'épidémie, l'interaction recherche fondamentale - recherche clinique s'était largement réalisée depuis lors. Le directeur de l'ANRS de 1988 à 1998 a ainsi exposé à la Cour

que "les réticences scientifiques étaient très importantes dès l'origine sur l'utilité d'un tel centre. [...] Je crois qu'on pouvait légitimement le considérer comme le rêve d'un scientifique habitué à la recherche fondamentale mais pas du tout à la recherche clinique et aux soins et ignorant de plus les règles du système hospitalier français".

Une convention fut signée le 10 février 1995 entre ECS et l'Association Entraide et assistance au Centre Luc Montagnier / Saint-Joseph.

b) Le professeur Montagnier avait créé en janvier 1993 avec l'UNESCO la Fondation mondiale pour la recherche et la prévention du sida (FMRPS), qu'il préside. Cette fondation de droit privé sans but lucratif, dont le siège se trouve à Fribourg, a pour objet de "mobiliser des moyens supplémentaires pour la lutte contre le sida en faisant appel à l'initiative privée dans un esprit de complémentarité vis-à-vis des actions publiques et des réalisations déjà existantes".

Il a paru difficile au conseil d'administration d'ECS de passer convention avec une fondation étrangère pour la construction d'un centre privé situé en France ; une association française a donc été créée afin d'offrir un support juridique au futur centre. L'Association Entraide et assistance au Centre Luc Montagnier / Saint-Joseph a, en conséquence, été déclarée en octobre 1994. Domiciliée à l'hôpital Saint-Joseph, elle avait pour objet de "mettre en œuvre des programmes de recherches sur le sida par la création et le fonctionnement d'un centre de recherches ; l'association (pouvait) mener toute opération ou activité se rapportant directement ou indirectement à son objet". Les membres fondateurs de l'association étaient le professeur Montagnier et la FMRPS.

L'article 2 des statuts précisait que "l'Association pourra entreprendre des opérations de promotion de la Fondation Mondiale Recherche et Prévention SIDA et participer avec elle à l'organisation des programmes de recherche sur le sida dans les pays en développement les plus touchés par l'épidémie, notamment en Afrique, en Asie du Sud-Est et en Amérique latine".

Le Président était "investi des pouvoirs les plus étendus pour prendre toutes les décisions qui ne sont pas réservées à l'assemblée générale des membres" (article 12). Le règlement intérieur était "librement établi et modifié par le Président pour fixer les modalités d'exécution des statuts et des activités de l'Association, sans avoir à

être approuvé par l'assemblée générale des membres de l'Association" (article 16).

Le professeur Montagnier a exposé à la Cour que cette association était une émanation de la Fondation mondiale destinée à recueillir les fonds du Sidaction et reconnu qu'elle aurait dû être davantage structurée. Il avait ainsi, lors de son audition, annoncé la création prochaine, après cinq ans d'existence, d'un conseil d'administration indépendant composé de sept ou huit membres.

c) Au vu d'un bilan prévisionnel de l'opération, le conseil d'administration d'ECS a accepté d'allouer la somme de 25 MF à l'association Entraide et assistance au Centre Luc Montagnier / Saint-Joseph.

Cette somme était destinée à couvrir les coûts de construction du centre de recherche et à contribuer au fonctionnement de celui-ci pour une année pleine à compter de la date de son ouverture, ainsi qu'à assurer le financement des salaires du personnel du centre pour une seconde année. Dix millions de francs devaient être versés le jour de la signature de la convention, cinq millions au plus tard le 10 mai 1995, cinq millions à l'achèvement des travaux et cinq millions en vue du paiement de la charge de personnel pour la seconde année de fonctionnement trois mois avant la fin de la première année de fonctionnement. Dès l'origine, le financement du fonctionnement du Centre reposait donc sur les seuls financements privés du Sidaction.

II. – La construction du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida

a) Aménagé dans les locaux de l'ancienne blanchisserie de l'hôpital Saint-Joseph à Paris, le Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida a été inauguré le 20 février 1996. Il a réellement commencé ses activités en mars 1996. La mise à disposition des locaux faisait l'objet d'un contrat de commodat d'une durée de dix ans signé en janvier 1995 entre l'hôpital et l'association.

Un contrat de maîtrise d'ouvrage délégue a été conclu en mars 1995 pour la transformation du bâtiment dénommé "ancienne buanderie" en Centre pilote de la recherche intégrée.

Les établissements de soins privés, même participant au service public hospitalier, ne sont pas assujettis au code des marchés publics. Le règlement intérieur de l'hôpital Saint-Joseph a cependant prévu la

mise en place d'une commission des marchés et des travaux. C'est la procédure d'appel d'offres restreint sans appel de candidatures qui a été retenue. Après négociations, le total des marchés de base s'est élevé à 14,88 MF TTC, et le coût effectif global des travaux à 16,17 MF.

Compte tenu des frais de contrôle technique et de la rémunération du maître d'œuvre (1,31 MF), le coût total de construction du CIRBS s'est élevé à 17,5 MF. Ces 17,5 MF ont été financés pour 15 MF par la subvention d'ECS, les 2,5 MF supplémentaires provenant de dons et legs, suivant les indications de l'association.

b) Le Centre a par ailleurs bénéficié pour son équipement de quatre concours de l'ANRS d'un montant total de 4,7 MF.

L'ancien directeur de l'ANRS a expliqué à la Cour que, bien qu'elle fût en désaccord avec le projet d'un tel centre, il avait paru souhaitable à l'Agence, dès lors qu'il existait, de le soutenir : "on pouvait certes avoir des doutes très sérieux sur les objectifs proposés par Luc Montagnier, mais on pouvait espérer que les équipes une fois installées évolueraient plus raisonnablement vers d'autres recherches". En outre, "il lui paraissait regrettable que, dans une ambiance aussi abusivement médiatisée, apparaisse l'idée que les pouvoirs publics, à travers l'ANRS, bloquaient une opération privée".

Enfin "il était logique de penser que devant cette situation irréaliste du centre de Saint-Joseph, les responsables prendraient très vite la mesure de la situation et qu'une solution pourrait être trouvée en retournant dans un cadre normal, avec l'INSERM par exemple. Ce n'est malheureusement pas ce qui a été fait et la volonté de rester un centre "personnel" ne le permettait pas".

Enregistrées dans les comptes de la Fondation Saint-Joseph, les subventions ont été versées sur un compte bancaire distinct de la Fondation Hôpital Saint-Joseph, dont l'Association était le seul ordonnateur. Les matériels acquis ne figuraient pas cependant au bilan de l'association, pas plus que les financements correspondants.

c) Les relations entre le CIRBS et ECS, tendues dès l'origine, ont été émaillées de différents incidents.

La convention prévoyant le versement de 5 MF à la fin des travaux, le président du comité scientifique sida effectua une visite en janvier 1996 dont il rendit compte au conseil d'administration d'ECS.

Il indiquait que le centre, outre sa vocation de recherche fondamentale, recevrait des patients asymptomatiques, auxquels seraient appliqués des traitements sur lesquels le monde scientifique était partagé. Il se disait toutefois rassuré quant au devenir de ces malades puisque leur suivi se ferait en collaboration avec l'hôpital Saint-Joseph.

Après l'ouverture du Centre, ECS a cependant éprouvé des difficultés à obtenir du CIRBS les documents justificatifs de l'utilisation des fonds reçus. En septembre 1996 encore, le conseil d'administration d'ECS devait subordonner son accord à une subvention de 770 000 F pour un projet de recherche à l'obtention d'informations administratives et financières précises sur le centre intégré. Il découvrait en novembre 1996 que le versement de la dernière tranche de 5 MF avait été effectué plusieurs semaines auparavant par la FRM sans l'accord explicite d'ECS.

Après diverses mesures de pression pour obtenir des informations sur le CIRBS, le conseil d'administration d'ECS a finalement considéré en juin 1997, au vu d'extraits du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels, que les subventions avaient été utilisées conformément à leur objet.

Le professeur Montagnier a soutenu devant la Cour que "ECS en vérité faisait monter sa pression bureaucratique sur le CIRBS sans une réelle justification objective. Cette pression s'exerçait depuis (sa) démission d'ECS et était une manière d'exprimer un ressentiment à (son) égard. Le CIRBS ayant toujours privilégié l'aspect scientifique sur l'aspect administratif, seule une gestionnaire avait été recrutée par le CIRBS qui, pour répondre aux demandes d'ECS, avait dû avoir recours à des comptables extérieurs".

La subvention d'ECS paraît avoir été employée conformément à la convention. Les 15 MF ont été consacrés à la rénovation des locaux de l'ancienne buanderie. La subvention de 5 MF pour la première année de fonctionnement (février 1996 à février 1997) a été utilisée à raison de 2 898 000 F en dépenses de personnel et de 1 978 000 F en achats et charges externes. Les dépenses de personnel payées en 1997 sur la dernière tranche de 5 MF se sont élevées à 4,3 MF.

Le nombre de salariés du CIRBS est passé de 12 à la fin de 1996 à 17 à la fin de 1997.

III. – Les perspectives du CIRBS

Le 4 juin 1999, le tribunal de grande instance de Paris a placé en redressement judiciaire l'association Entraide et assistance au Centre Luc Montagnier / Saint-Joseph et désigné un administrateur judiciaire. Faute de plan de redressement et devant l'alourdissement de son passif, la liquidation judiciaire de l'association a finalement été prononcée le 12 mai 2000.

Si le CIRBS faisait état d'un programme scientifique substantiel, son financement n'a pu être assuré de façon durable.

a) Les objectifs majeurs du CIRBS étaient la réduction du coût et de la durée des traitements afin de les adapter aux conditions des pays en développement et la mise au point d'un vaccin.

Le rapport d'activité du CIRBS pour 1996 et 1997 indique ainsi que "pendant les deux premières années d'activité, le CIRBS a développé un savoir-faire spécialisé sur le phénomène de résistance naturelle à l'infection par le VIH. Nous avons identifié un nouveau gène qui confère la résistance à l'infection. Nous avons étudié les réponses immunes de personnes exposées non infectées et identifié une séquence de l'enveloppe du virus reconnue par les cellules T de la majorité des individus résistants au VIH".

Le professeur Montagnier exposait en avril 1998 à ECS que les deux principaux objectifs à moyen terme du Centre étaient, d'une part, "la mise au point par la recherche en laboratoire et des essais cliniques de traitements complémentaires de la trithérapie antirétrovirale actuellement existante, qui visent à rendre les effets antiviraux plus durables, en particulier par une vaccino-thérapie" et, d'autre part, de "servir de pilote pour le fonctionnement du Centre intégré de recherches biocliniques d'Abidjan", le CIRBS étant "appelé à jouer un rôle toujours plus important pour la coopération Nord-Sud dans le domaine du sida".

Invité à préciser la nature de l'innovation dont était porteur ce Centre, le professeur Montagnier a expliqué lors de son audition par la Cour que c'est l'idée de l'intégration qui était nouvelle, l'arrivée au laboratoire du sang dans les minutes qui suivent le prélèvement, la facilitation du dialogue entre les médecins et les chercheurs étant à ses yeux des conditions favorables à la mise au point de traitements et à la découverte du vaccin. Il a cependant reconnu que, si l'équipe de recherche du centre pouvait se prévaloir de publications importantes, aucune n'avait porté sur le projet initial de centre intégré.

Le professeur Montagnier a fait parvenir à la Cour l'évaluation portée en octobre 1998 par une commission scientifique de l'INSERM sur une demande d'équipement présentée pour une équipe réunie au CIRBS : "L'équipe mène une thématique de recherche fondamentale sur le sida, à la fois originale et de très grande qualité, intégrée à une approche de recherche clinique. Le projet a des implications potentiellement importantes dans le domaine de la pathogenèse et des approches d'immunothérapie de l'infection par le VIH. [...] Au total, la commission estime qu'il s'agit d'une équipe et d'un projet de très grande qualité dont la reconnaissance par l'INSERM permettrait de favoriser le développement et la pérennité."

b) La situation juridique et financière du CIRBS était irréaliste et confuse. Le centre n'avait, en effet, pas d'existence juridique. Son activité clinique était rattachée à l'hôpital Saint-Joseph alors que son activité de recherche relevait de l'association Entraide et assistance au centre Luc Montagnier / Saint-Joseph.

Du point de vue financier, les charges de fonctionnement de l'activité clinique étaient assumées par l'Hôpital Saint-Joseph et enregistrées dans sa comptabilité, alors que l'activité de recherche, notamment les dépenses de personnel, était décrite dans la comptabilité de l'association Entraide et assistance.

Le financement durable de celle-ci a soulevé des problèmes délicats. L'ancien directeur de l'ANRS entre 1988 et 1998 a souligné ainsi qu'un "financement exceptionnel [avait] d'autant moins de raisons d'être que le centre pour le moment tient une place fort modeste dans les recherches menées en France, malgré des déclarations quelque peu optimistes à ce sujet". C'était également l'analyse de la direction de la recherche du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie qui notait que plusieurs centres de ce type étaient implantés en 1999 dans les centres hospitaliers universitaires.

Conformément au contrat de commodat conclu entre l'association Entraide et assistance et la fondation hôpital Saint-Joseph, le bâtiment rénové dans lequel est installé le CIRBS est immédiatement revenu à l'hôpital Saint-Joseph.

Au total, 25 MF ont été employés pour la création et les deux premières années de fonctionnement d'un centre dont l'utilité était controversée dans la communauté scientifique et dont les modalités de financement n'étaient pas assurées.

La Cour ne peut que constater le caractère inadapté des modalités juridiques, administratives et financières de la mise en place du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida : un centre par définition durable a été mis en place sur financement précaire. Il reste à clarifier le sort de l'important investissement consenti sur les fonds apportés par la générosité publique pour lutter contre le sida.

3

L'apport du Sidaction au financement de la recherche sur le sida

a) A partir de 1987 a eu lieu une progression notable des crédits consacrés à la recherche sur le sida, avec notamment la mise en place par le ministère de la Recherche d'un Programme national de recherche sur le sida. La création de l'ANRS fut annoncée en novembre 1988. Elle prit la forme juridique d'un groupement d'intérêt public en juillet 1992.

C'est à un effort financier public substantiel que sont venus s'ajouter les crédits du Sidaction. Entre 1988 et 1998, le total des dotations destinées à l'ANRS s'est, en effet, élevé à plus de 2 milliards de francs. A ces crédits s'ajoutent ceux des organismes de recherche (CNRS, INSERM, Institut Pasteur notamment), à travers la rémunération des personnels et les dotations de fonctionnement des laboratoires dont les recherches portent, en totalité ou en partie, sur le sida.

Après le succès du Sidaction de 1994, le directeur de l'ANRS avait exprimé publiquement ses réserves quant à l'affectation de sommes importantes à la recherche médicale, se déclarant préoccupé par les risques de double financement de certains projets. Les crédits du Sidaction destinés à la recherche lui semblaient devoir être attribués selon des critères non discordants avec ceux de l'Agence. En 1999, il a confirmé à la Cour que "les sommes brusquement affectées à la recherche sur le sida en juin 1994 par SIDACTION" lui étaient apparues "excessives par rapport aux besoins".

b) Les fonds privés ont néanmoins trouvé une fenêtre d'utilisation dans les caractéristiques de l'emploi scientifique. L'ancien directeur de l'ANRS a souligné à l'intention de la Cour "la rigidité des modalités de création des équipes, les difficultés du recrutement des chercheurs, qui ne peut s'effectuer que dans le cadre du plein temps - situation unique à la France – et les extrêmes contraintes de l'emploi des techniciens et ingénieurs", ajoutant que "cette carence concerne particulièrement le passage du fondamental à l'appliqué, par exemple dans le domaine de la recherche vaccinale, ou

celui des avancées de la virologie appliquée à l'exploration des patients sous traitement".

En second lieu, le grand nombre des décès induisait, en 1994, une sensation d'échec profond de la part du corps médical et, dans une moindre mesure, des chercheurs engagés dans la recherche fondamentale. Cette impuissance médicale provoquait une grande impatience des malades et des milieux associatifs qui débouchait sur la notion d'urgence de financement, en dépit du fait que l'afflux de fonds publics, à travers l'ANRS, à partir de 1989, avait saturé les possibilités des équipes existantes. A défaut de dynamiser la recherche en l'absence d'appels d'offres publics, les financements privés pouvaient donc accompagner l'effort public.

c) Le comité scientifique sida d'ECS a mis en place en janvier 1997 un groupe de travail chargé d'élaborer un double bilan, scientifique et financier, des recherches financées. La Cour n'a pu disposer des résultats de ce travail à la date de rédaction de ses observations définitives, mais le président du comité scientifique en a transmis certains éléments. Sur 334 subventions accordées lors des six premiers appels d'offres, 312 ont donné lieu à au moins une publication dans une revue à comité de lecture sur l'infection à VIH.

Le président du comité scientifique sida a ajouté que celui-ci "a largement financé, et pratiquement seul au début, des travaux originaux en servant un peu de "start up", ces travaux pouvant être repris ensuite par l'ANRS par exemple". Il a cité notamment les thèmes "immunogénétique et VIH" et "récepteurs de chémokines et VIH", les études épidémiologiques de cohortes MANIF 2000, suivi de toxicomanes unique en France, et GRIV (génétique et résistance à l'infection), ainsi que l'ensemble des travaux portant sur la restauration immunitaire sous traitement antirétroviral efficace.

Chapitre III

LES FINANCEMENTS D'ACTIONS ASSOCIATIVES

La seule obligation d'ECS en ce qui concernait l'emploi des fonds était la répartition par moitié entre les projets scientifiques et les projets associatifs. Pour ces derniers, les statuts initiaux prévoient l'affectation d'une somme de 48 MF au profit des associations partenaires et fondatrices. ECS disposait donc d'une assez grande liberté pour choisir les thèmes et les associations qu'elle souhaitait soutenir.

Les projets ont afflué dès le lendemain du Sidaction 1994, et ECS a dû organiser la sélection dans des conditions de transparence acceptables par l'ensemble du milieu associatif, qui, compte tenu de l'abondance des fonds disponibles, était peu disposé à cautionner une politique de rigueur. L'association a su éviter l'écueil du financement de projets trop controversés et peu réalistes, comme un financement de 15 MF pour la création d'une structure de diffusion de préservatifs en Afrique. Cependant, compte tenu de sa structure et de l'influence en son sein des membres fondateurs, il ne lui était pas aisés de concilier les options militantes et les exigences de qualité et d'efficacité indispensables dans l'affectation de fonds issus de la générosité publique.

1 Analyse d'ensemble des financements d'actions associatives

I. – Évolution des financements

A. – Analyse quantitative

Les financements ont été accordés aux actions associatives par appels d'offres ou par tranches, la dénomination ayant changé sur ce point. Le tableau ci-dessous les récapitule. Les lignes marquées d'un

astérisque contiennent des données postérieures à la période contrôlée, qu'ECS a communiquées en vue d'éclairer l'analyse.

LES APPELS D'OFFRES DES PROJETS ASSOCIATIFS

Numéro AO – Dénomination	Objet	Nombre de projets	Montant accordé	Date de décision
AO 1 - Tranche A	Partenaires et fondateurs	273	47,8 MF	Juillet 1994
AO 2 - Tranche B	Poursuite et amélioration d'actions	71	13,9 MF	Juillet/octobre 1994
AO 3 - Tranche C 1	Projets nouveaux	134	28,8 MF	Février 1995
AO 4 - Tranche C 2	Projets nouveaux	117	22,7 MF	Juillet/septembre 1995
Complément AO 3 et 4	Projets étrangers	6	0,9 MF	Mars 1996
AO 5 - Tranche D	Projets pourtour méditerranéen - DOM/TOM	35	6,0 MF	Mai 1996
Reconduction AO 1 - Tranche A1	Partenaires et fondateurs	117	20,4 MF	Septembre/novembre 1996
Reconduction AO 2 - Tranche B1	Poursuite actions tranche B	34	4,9 MF	Janvier/mai 1996
*Reconduction AO 3 - Tranche RTC	Poursuite actions tranche C1	42	7,0 MF	Janvier 1997
*Reconduction AO 4 - Tranche RTC	Poursuite actions tranche C2	36	4,9 MF	Janvier 1997
*Reconduction AO 5 - Tranche RTD	Poursuites actions tranche D	17	2,2 MF	
*2 ^{ème} reconduction AO 2 – tranche B2	Poursuite actions tranche B et B1	31	2,6 MF	Mai 1997
*Charte d'objectifs	Aide à la gestion et à l'animation des associations – AGA (poursuite A et A1)	47	13,5 MF	1997
*AO 7	Projets innovants	Non dét.	6,5 MF	Janvier 1998

a) Les cinq premiers appels d'offres

Les appels d'offres 1 (tranche A) et 2 (tranche B) découlaient des statuts et du règlement intérieur qui prévoyaient que, dans le cadre d'une enveloppe de 60 MF, 80 % seraient affectés aux associations fondatrices et partenaires, et le surplus à un fonds commun géré par l'Association des artistes contre le sida (AACs) pour être réparti entre des associations intervenant dans le domaine de la lutte contre le sida. C'est en application de ces dispositions qu'ont été affectés les fonds des appels d'offres 1 et 2, qui concernaient la poursuite ou l'amélioration de projets existants.

La tranche C concernait des projets nouveaux ; elle était ouverte à l'ensemble des associations, fondatrices, partenaires ou autres. L'afflux des dossiers a amené ECS à la scinder en deux : AO3 (tranche C1), AO4 (tranche C2). En complément ont été financés quelques projets étrangers, la possibilité d'une intervention à l'étranger ayant toujours été réclamée par certains membres d'ECS.

L'appel d'offres 5 (tranche D) était réservé à des projets émanant des régions du pourtour méditerranéen et des DOM-TOM. Le lancement de cet appel d'offres, à la fin de l'année 1995, faisait suite à la constatation du déséquilibre entre le volume des aides accordées à ces départements et l'ampleur de l'épidémie.

Le tableau fait ressortir que de nombreux projets ont été soutenus, 636 pour les cinq premiers appels d'offres avant toute reconduction, ce qui semble témoigner d'une certaine dispersion dans les actions.

L'impact et la pertinence de certains projets ne sont pas établis par les pièces des dossiers. Dans le cadre de la tranche C2, ECS a ainsi accordé 30 000 F à une association pour un projet intitulé "K-potes pour oiseaux nocturnes" qui consistait à installer des préservatifs dans des nids d'oiseaux sur les lieux de rencontre homosexuels de plein air, afin de préserver l'environnement naturel. Les comptes d'emploi produits attestent que l'association n'a utilisé les fonds que très lentement : un an et demi plus tard, un reliquat de 8 423 F subsistait. L'association a fait valoir que la réalisation avait été retardée « compte tenu de la difficulté de trouver des nids en septembre ».

b) Les actions de reconduction

À la fin de l'année 1996, ECS est entrée dans une logique de reconduction et a accordé des financements pour poursuivre les

actions engagées, les premiers financements n'ayant été alloués que pour une année. Cette démarche s'est accompagnée d'une professionnalisation de l'instruction des dossiers : l'évaluation des résultats obtenus est devenue une priorité, les dossiers de demandes se sont étoffés et des procédures de contrôle sont apparues indispensables. En revanche, les associations ont eu tendance à considérer que les financements étaient systématiquement et intégralement reconductibles, et la réduction des montants accordés à l'occasion des reconductions a été à l'origine, pour certaines, de difficultés financières.

Le tableau ci-après permet de constater que la première reconduction, au bénéfice des partenaires et fondateurs, a été de 42 % de la dotation initiale. La sélection a été plus forte pour les tranches suivantes.

(en MF)	Tranche A	Tranche B	Tranche C	Tranche D
1. Montant initial	47,8	13,9	51,5	6
2. Première reconduction 2/1	20,4 42,6 %	4,9 35,2 %	11,9 23 %	2,2 36,6 %
3. Deuxième reconduction 3/2	<i>sans objet</i>	2,6 28,7 %	<i>sans objet</i>	<i>sans objet</i>

c) L'aide à la gestion et à l'animation

Une réflexion sur les moyens de garantir un fonctionnement sain et stable de certaines associations, parmi lesquelles des partenaires d'ECS, a conduit, postérieurement à la période contrôlée, à réserver une partie des crédits pour des actions d'aide à l'animation et à la gestion (AGA). Ces financements sont destinés à des associations adhérant à une charte d'objectifs, définie par ECS, qui énonce des règles de bonne gestion et de transparence financière. Cette initiative a été favorablement accueillie par les associations qui ressentaient le besoin d'une certaine stabilisation du financement de leurs charges de structure. En 1997, 42 associations avaient adhéré à la charte d'objectifs.

Les reconductions non automatiques et la mise en œuvre des « chartes d'objectifs », combinées aux effets de la réduction des crédits disponibles, rendent inéluctable un recentrage des financements au

profit d'un nombre plus restreint d'associations, politique en rupture par rapport aux pratiques antérieures.

B. – La répartition par thèmes

Le tableau ci-après indique la répartition des projets financés en 1994 et 1995 par thèmes d'intervention, telle qu'elle est constatée *a posteriori*, les appels d'offres n'étant pas thématiques.

	Nombre de projets	Montants (milliers de francs)	Montant moyen par projet (milliers de francs)	% du total
Accueil	107	18 492	173	12,5 %
Aide thérapeutique	37	8 846	239	6,0 %
Hébergement	120	27 139	226	18,3 %
Information/ défense des droits	51	13 292	260	8,9 %
Information/ prévention	199	31 487	158	21,2 %
Actions de proximité	81	12 171	150	8,2 %
Réduction des risques UDV	62	11 168	180	7,5 %
Soutien psychologique	64	8 785	138	5,9 %
Suivi social	56	12 855	229	8,7 %
Vie quotidienne	39	4 158	107	2,8 %
Total	827	148 393	180	100 %

(Source : rapport d'activité ECS)

Ces données mettent en évidence le grand nombre de dossiers et la modicité relative du montant moyen par dossier. La fourchette du montant unitaire des aides est toutefois très large. C'est dans le secteur de la défense des droits ainsi qu'en matière d'aide thérapeutique et d'hébergement que l'on constate le montant moyen le plus élevé. Pour la tranche C2 de l'appel d'offres 4, l'aide la plus faible s'est ainsi élevée à 2 000 F pour l'organisation d'une soirée d'animation autour du sida (rubrique information/prévention), et la plus élevée à 750 000 F pour la création d'une structure d'accueil (rubrique hébergement).

L'examen du contenu de la rubrique information/défense des droits de l'appel d'offres 4 tranche C fait ressortir d'ailleurs son caractère hétéroclite.

Nature du projet	Montant en francs
Publication d'un journal	50 000
Séminaire « Sida en prison »	125 000
États généraux de la toxicomanie	250 000
Journal gratuit de prévention	350 000
Développement auto-support des usagers de drogues	340 000
Diffusion d'informations	50 000
Local pour l'association	70 000
Création d'une association	250 000
États généraux « homosexualité et sida »	300 000

Cette rubrique n'a pas vraiment de logique interne : les aides accordées en vue de l'auto-support des usagers de drogues pourraient aussi bien être classées en "réduction des risques chez les usagers de drogue par voie intraveineuse (UDVI)". Si l'aide destinée à l'observatoire des prisons semble bien positionnée, les autres colloques ou séminaires se rattachent plutôt à des actions de prévention. L'aide versée pour les « états généraux de la toxicomanie » a consisté en la prise en charge a posteriori du déficit de cette opération.

L'hébergement, qui fait l'objet d'une seule rubrique, a bénéficié de 18,2 % des crédits, qui ont permis le financement de places d'hébergement thérapeutique ou social, d'appartements ou de centres d'accueil et de centres sociaux. Dans ce domaine, ECS a été conduite à financer en partenariat des dépenses d'investissement, car les dépenses de fonctionnement étaient, dans la plupart des cas, prises en charge par les pouvoirs publics.

Une présentation plus recentrée sur quelques thèmes peut contribuer à une meilleure vision des axes d'intervention privilégiés.

Thèmes	Montant (milliers de francs)	% du total
Accueil, suivi psychologique et social, vie quotidienne	44 290	29,8 %
Hébergement	27 139	18,3 %
Prévention, information, actions de proximité	56 950	38,4 %
Aide thérapeutique	8 846	6,0 %
Réduction des risques UDV	11 168	7,5 %
Total	148 393	100 %

Ce regroupement met en évidence la priorité donnée aux actions de prévention et d'encadrement des personnes touchées.

II. – La sélection des dossiers et l'organisation des appels d'offres

La procédure a évolué d'un appel d'offres à l'autre. Après le Sidaction 1994, la principale préoccupation était de faire vite. Les règles concernant les documents à produire et la rédaction des conventions ont été définies au vu de l'expérience.

A. – La procédure définie

a) L'examen des dossiers

La publication des appels d'offres par la presse nationale a été abandonnée parce que trop coûteuse et peu efficace selon l'association. ECS a diffusé les appels d'offres à partir de son propre fichier comportant les références de plus de 900 associations actives dans le domaine de la lutte contre le sida. La diffusion s'est faite également par la presse associative et par les grandes associations qui disposent de leurs propres réseaux. Les DDASS auraient été associées aux diffusions, mais plusieurs d'entre elles ont déclaré au cours de l'enquête n'avoir pas eu connaissance des appels d'offres d'ECS.

Le service des appels d'offres de l'association reçoit les dossiers de candidature, procède à un premier examen, met à jour le

fichier des associations et assure le secrétariat du comité associatif sida, ainsi que l'établissement et le suivi des conventions. C'est à l'usage, à compter des appels d'offres 3 et 4, que s'est fait sentir la nécessité de disposer d'une capacité d'examen interne à l'association.

Pour les premiers appels d'offres au moins, la procédure d'enregistrement des dossiers n'était pas exhaustive, et les données statistiques fournies par l'association ne correspondent pas exactement aux chiffres qui ont été reconstitués à partir des documents d'appel d'offres consultés.

Pour chaque dossier, deux experts sont désignés de manière aléatoire parmi les membres du comité associatif. Ils doivent se récuser lorsqu'ils sont impliqués dans le dossier. Chaque expert remplit une fiche d'analyse destinée au comité associatif. Les experts rapportent en outre oralement devant ce comité. Pour les dossiers au dessus de 300 000 F, ou lorsqu'il n'y a pas unanimité entre experts, un troisième expert est désigné. Dans le cas de l'appel d'offres « étranger », des experts spécifiques ont été choisis.

b) Le comité associatif sida

Le comité associatif sida, instance consultative dont la composition est fixée par le règlement intérieur, constitue la pièce maîtresse du processus de sélection et en garantit la transparence.

Sa composition, fixée par un règlement intérieur du 26 mai 1994, article 13, est la suivante :

- les représentants des quatre associations fondatrices, membres de droit ;
- trois représentants des associations partenaires, choisis par ces dernières parmi elles ;
- deux membres cooptés par les sept précédents, en raison de leur compétence dans le domaine de la lutte contre le sida, désignés pour une durée d'un an ;
- deux représentants d'associations dont l'expérience et les actions dans le domaine de la lutte contre le sida justifient la présence ;
- deux représentants du secteur de la recherche choisis parmi les membres du comité scientifique sida, et qui ne disposent à eux deux que d'une voix délibérative.

Le conseil d'administration reçoit communication du dossier complet comprenant l'avis du comité associatif et celui du bureau associatif, instance plus restreinte qui regroupe les quatre associations fondatrices. Il examine surtout les dossiers pour lesquels il n'y a pas unanimité, et il peut assortir sa décision de conditions suspensives, qui souvent concernent l'obtention de cofinancements. C'est la décision du conseil d'administration, statuant comme conseil de gestion du fonds Sidaction, qui a force exécutoire. Sur sa base sont préparées les conventions et établis les bordereaux adressés en vue du paiement à la Fondation de France. Cette dernière, avant de procéder à un paiement, s'assure de l'existence de cette décision.

B. – La mise en œuvre du processus contradictoire d'instruction

Même si la décision finale appartient au conseil d'administration, le respect de la procédure d'instruction et l'indépendance des diverses instances fondent, pour l'association, la transparence du processus et la légitimité des choix opérés. Il a été constaté que la liste des projets effectivement financés a différencié parfois de celle qui avait été arrêtée par le conseil d'administration : ainsi, le financement du film "Portrait d'une présidente" a été intégré à l'appel d'offres C1 alors qu'il avait été décidé hors appel d'offres ; il en est allé de même pour le dossier du groupe Traitement et recherche thérapeutique (TRT 5) ; ces deux projets faisaient toutefois l'objet d'un consensus au sein de l'association.

Dans d'autres cas en revanche, l'indépendance respective des organes n'a pas été respectée du fait d'interventions des associations sur le pouvoir décisionnel ou d'interventions du conseil d'administration sur les instances d'instruction.

a) L'association "Le Bus des Femmes" (cf. ci-après) avait présenté, dans le cadre de la tranche B, une demande de subvention qui devait servir pour partie à combler son déficit antérieur. ECS a signifié un refus, par une lettre du 6 octobre 1994, en précisant qu'elle ne finançait aucun déficit. Cette décision a soulevé un concert de protestations au sein du bureau associatif, et ECS s'est vu reprocher "de s'enfermer dans des règles qui sont préjudiciables à l'action et de ne pas aller jusqu'au bout de ses idées". A la suite de ces interventions, le conseil d'administration a approuvé le principe d'une subvention.

b) ECS a un soutenu un projet d'hébergement en milieu familial présenté par une association vis-à-vis de laquelle les pouvoirs publics et le monde associatif avaient une attitude réservée (voir ci-après). Le projet déposé avait été refusé plusieurs fois par le comité associatif, mais il a été imposé ultérieurement par le vice-président d'ECS qui considérait que « l'association [...] était fortement médiatisée tant sur le plan local que national, et qu'un refus catégorique, conformément à la demande du Bureau associatif, pourrait entraîner un éclat sur la position d'ECS, alors qu'un plan de communication était en cours ». Les financements ont ainsi été poursuivis en dépit de l'avis contraire réitéré du bureau associatif.

c) Le projet de création d'un foyer pour mères séropositives et leurs enfants, présenté par une association en cours de création qui sollicitait une aide de 1,5 MF sur un financement global de 2,5 MF, avait fait l'objet d'un refus en présélection dans le cadre de la tranche C1, notifié à l'association par lettre du 28 décembre 1994. Bien qu'il ne fît pas partie de la liste des dossiers approuvés par le conseil d'administration le 8 juin 1995, ce dossier figure pourtant avec un financement de 500 000 F dans la liste récapitulative fournie pour la tranche C2.

Le président de l'association déboutée avait, en effet, demandé au président d'ECS le 3 janvier 1995, de « soumettre ce dossier à un nouvel examen », se déclarant « très déçu si nous n'obtenions rien alors que la commission de Bruxelles nous octroie 60 000 écus et que la Fondation de France nous promet son concours ». Le président d'ECS a alors déclenché un processus d'octroi de subvention extérieur aux instances délibératives, bien qu'une association dont le dossier a été refusé mais qui présente une nouvelle demande appuyée d'éléments nouveaux doive reprendre la procédure d'instruction dans son intégralité.

Le 7 juillet 1995, saisi d'une question diverse concernant l'examen des modifications apportées au projet, le conseil d'administration décidait une subvention de 500 000 F. L'instruction n'a pourtant fait apparaître aucune trace d'une modification du projet antérieure à cette décision. Il était d'ailleurs noté à la fin du même mois : « il sera important de préciser le contenu du dossier, les critères d'entrée et de renouvellement du séjour ainsi que la solution apportée à des demandes émanant de mères sans droits », autant de points qui avaient motivé le rejet par les instances associatives.

III. – Les procédures de contrôle mises en place

A. – Les contrôles effectués

L'examen d'un nombre significatif de dossiers a permis de constater que, dans la plupart des cas, les justifications prévues aux conventions étaient fournies, même si leur contenu, s'agissant de petites associations, demeurait assez sommaire, et qu'elles étaient en général exploitées. La sanction du non respect des obligations peut aller jusqu'au remboursement des aides, mesure à laquelle ECS a eu recours à plusieurs reprises. ECS demande désormais que les dossiers soient détaillés conformément aux rubriques du plan comptable.

Dès 1994, ECS a confié à son commissaire aux comptes une mission d'audit des organismes subventionnés, portant sur les aides accordées en matière scientifique, comme déjà exposé, et sur les aides associatives. Au cours de la période 1994-1997, ce cabinet a procédé au contrôle d'une vingtaine d'associations, membres fondateurs, membres partenaires et membres agréés. Certains de ces audits ont mis en évidence des dysfonctionnements graves. Les conséquences pratiques à en tirer ont parfois été lourdes et délicates à mettre en œuvre (cf.. ci-après les observations sur ARCAT-sida).

Dans le courant de l'année 1997, ECS a mis en place trois équipes de bénévoles. Ces personnes, retraitées ou en activité, sont spécialisées dans le domaine de la comptabilité et de la gestion.

B. – Les suites des contrôles

Les contrôles peuvent déboucher sur une dénonciation de la convention et sur la demande de restitution des sommes utilisées à tort ou des reliquats non employés. L'analyse de quelques exemples montre qu'ECS a donné des suites aux contrôles, mais a fait preuve de son pouvoir d'appréciation pour autoriser ou non des réaffectations de subventions, pour exiger ou non des remboursements, et pour juger du retard tolérable dans l'exécution d'un projet.

a) Dans le cadre de l'appel d'offres 3, tranche C1, une association de gestion d'appartements de coordination thérapeutique avait bénéficié d'une somme de 500 000 F pour équiper une "Maison de vie, lieu de répit" ; elle a souhaité modifier le projet et ouvrir les possibilités d'hébergement temporaire à d'autres types de populations. La division Sida du ministère des affaires sociales et la DDASS n'ont

pas souhaité soutenir ce projet ; l'association a alors demandé à ECS de reporter les fonds versés sur l'ameublement et l'équipement d'autres sites. Le bureau associatif a décidé, en septembre 1996, que la subvention ne pourrait être affectée à un autre projet qu'après la restitution des fonds et une nouvelle instruction. L'association a reversé l'aide en novembre 1996.

b) Une association qui avait bénéficié dans le cadre du troisième appel d'offres d'une aide de 215 000 F pour diverses actions de prévention de la toxicomanie menées dans les Bouches-du-Rhône s'est trouvée disposer de crédits inutilisés à hauteur de 165 000 F fin 1996. Elle a demandé à pouvoir réaffecter une somme de 85 000 F sur un projet similaire. Le bureau associatif a autorisé ce report, sans exiger une nouvelle instruction, et a demandé la restitution des 80 000 F restants.

c) Une aide de 120 000 F avait été accordée à une association de Loire-Atlantique en vue de la mise en œuvre d'actions de prévention et de soutien auprès des personnes sur les lieux de rencontre. Lors de l'examen de la demande de reconduction, il est apparu que l'association conservait un reliquat de 96 877 F en raison d'un retard dans le démarrage des actions. ECS en a demandé la restitution en 1997 en notant que des modifications substantielles avaient été apportées au projet : "Le caractère de proximité des actions n'apparaît plus et le public touché par cette action est différent (les prostituées et les lesbiennes ne sont plus concernées). Seul le rendu de l'activité sur un site Minitel Gay est accessible". Toutefois, des éléments nouveaux fournis par l'association ont conduit ECS à ramener le montant réclamé à 36 630 F.

d) ECS avait accordé, en tranche C, une aide de 200 000 F à une association située en Gironde, en vue de la création d'un lieu de convivialité. Cette somme devait couvrir les frais de location et d'aménagement du local et l'embauche d'un salarié à mi-temps. Quand une demande de reconduction a été présentée, ECS a constaté qu'il n'existe ni partenariats ni cofinancements, et que les objectifs de lutte contre le sida ne ressortaient pas vraiment de l'action menée. En janvier 1998, la commission permanente, nouvelle forme du bureau associatif, a demandé le remboursement de 58 091,52 F. L'association n'a pas procédé au remboursement demandé, et le dossier a été transmis aux avocats d'ECS.

e) Une association de Poitou-Charentes avait obtenu 29 300 F en tranche B avec une reconduction de 10 000 F en B1, et 124 000 F

en tranche C2. En juin 1996, sa vice-présidente faisait part à ECS de détournements de fonds commis par le président aux dépens de l'association, qui déposait une plainte. À la suite de cette information, ECS a diligenté une mission d'audit, qui a confirmé la disparition de 9 000 F ainsi qu'une situation budgétaire ne permettant pas à l'association de poursuivre son activité. L'association n'a jamais produit les documents qui lui avaient été demandés, mais aucune procédure de remboursement n'a été engagée contre elle, ECS attendant les suites de la plainte dirigée contre l'ancien président.

f) Une fédération nationale avait obtenu une aide de 300 000 F dans le cadre de l'appel d'offres C2 pour un projet portant sur sept sites de prévention et d'écoute sur les problèmes VIH dans des banlieues où la précarité était forte. Le comité associatif a ensuite refusé la reconduction et un audit a été diligenté par ECS.

Cet audit a fait apparaître, en janvier 1997, que sur les sept sites prévus, un seul avait été créé, et que « les fonds d'ECS avaient été affectés en grande partie à des frais généraux ou à des réalisations déconnectées du projet pour lequel l'association avait reçu cette subvention ». En particulier, la fédération avait organisé un tournoi de football à Toulouse non prévu dans la convention ; elle n'avait pas réalisé les formations convenues, et diffusé un journal qui abordait des sujets s'écartant très largement de la prévention SIDA. L'audit mettait aussi en évidence les lacunes de la gestion, en particulier en ce qui concernait "la bonne séparation des fonctions entre la détention des moyens de paiement et la comptabilité".

La fédération a exposé que « pour mener jusqu'au bout (son) action contre le SIDA, (elle a) préféré modifier (sa) méthodologie plutôt que de respecter à la lettre des objectifs devenus hors de portée dans la réalité, la logique arithmétique ne s'appliquant pas à un tel projet ».

En mars 1998, aucun document n'avait été produit. L'estimation du montant de la restitution à demander était comprise entre 122 800 F, montant utilisé à des projets étrangers à la convention, et 215 800 F, montant incluant les dépenses pour lesquelles les pièces comptables n'avaient pu être produites. Le dossier a été transmis à l'avocat d'ECS.

g) Une grande association avait bénéficié d'une subvention de 352 626 F en tranche C2 pour l'extension d'un lieu d'accueil et d'hébergement. Un audit qu'ECS a fait réaliser en 1996 a conduit à

constater que les travaux prévus avaient été réalisés mais que les sommes versées par ECS n'avaient pas été dépensées pour autant. En effet, l'association avait bénéficié d'un financement DDASS (1,35 MF) et avait reporté l'intégralité du financement ECS sur l'exercice 1996. ECS n'a pas sollicité la restitution des fonds, préférant laisser à l'association la possibilité de consommer la subvention allouée dans le respect de l'affectation initiale sur l'exercice 1996.

Ces exemples permettent de considérer :

- que dans certains cas, et s'agissant d'associations fragiles, ECS a accordé des financements en ne s'entourant pas de garanties suffisantes quant à la valeur des dirigeants, à la pertinence des objectifs poursuivis par rapport à l'infection VIH et à la réalité des cofinancements annoncés ;

- que les contrôles diligentés par ECS ont mis en lumière de nombreux dysfonctionnements, mais que la situation juridique ou financière de l'association concernée n'a pas toujours permis de récupérer les sommes litigieuses ;

- que la pratique d'ECS en matière de sanction du non respect des conventions a été fluctuante, mais qu'elle n'a pas été, le plus souvent, laxiste.

2

Les différents appels d'offres

I. – L'appel d'offres n° 1, tranche A : fondateurs et partenaires

a) Modalités d'attribution

Les subventions ont été attribuées sans examen du comité associatif ; les 48 MF réservés par les statuts - 48,7 MF en définitive - ont été répartis entre 15 associations en fonction de quantèmes définis comme le rapport entre le montant des ressources d'une association et les ressources totales de l'ensemble des associations concernées. Il a, en effet, été considéré que les fondateurs et les partenaires n'avaient pas à faire preuve de la pertinence de leur action par rapport à l'épidémie. Dans tous les cas, les sommes attribuées, censées répondre aux besoins de financement des projets pour l'année 1994, étaient substantielles par rapport aux ressources habituelles des associations.

Les subventions étaient attribuées au vu de projets. Une importante fédération a présenté 223 projets, dont certains de faible montant, ce qui a entraîné une grande complexité dans la gestion.

Les dossiers fournis étaient souvent peu détaillés sur la répartition des demandes entre les divers postes de dépenses, et les justifications produites ont parfois été insuffisantes, dans la mesure où il n'y avait pas d'obligation de produire un compte d'emploi visé par le commissaire aux comptes.

Une part importante des fonds était destinée à des travaux d'équipement ou à des frais de fonctionnement. Une association de Champagne-Ardenne a ainsi reçu 311 000 F pour le recrutement de personnel et le déménagement de ses locaux à Reims puis 352 000 F pour leur équipement, dont 190 000 F de charges d'accueil mal définies.

b) Conditions d'utilisation

ECS a cherché à savoir en 1998 quelle avait été l'utilisation des crédits de la tranche A. Les programmes initiaux ont été rapprochés

des documents de mise à jour fournis par les associations, et de leurs rapports d'activité ou financiers. Deux grandes rubriques ont été isolées, le soutien aux programmes et le soutien aux structures. L'étude fait apparaître que 69,95 % des sommes sont allées au soutien des programmes. En dépit de son intérêt, elle doit être relativisée, du fait de l'imprécision à la fois des dossiers d'origine et des comptes-rendus d'exécution.

c) La tranche A1 de reconduction

Les projets de reconduction de la tranche A ont fait l'objet de plusieurs décisions du conseil d'administration : 26 avril, 14 mai et 19 novembre 1996. Le montant total accordé a été de 20,36 MF, soit 42,6 % du montant effectif de la tranche A ; il a porté sur 114 projets. Des reliquats non utilisés en tranche A ont pu être reportés, pour un montant de 0,72 MF.

Une partie des financements a concerné des dépenses administratives : 128 000 F pour la gestion administrative et financière d'une association de Bourgogne, 100 000 F pour le poste de directeur d'une association de la région Rhône-Alpes, 298 000 F pour un poste comptable dans une association de Midi-Pyrénées qui faisait partie de la même fédération que les deux précédentes. Une association a reçu 608 072 F pour le "fonctionnement des services généraux" et 354 217 F pour "l'amélioration des services généraux" ; un financement de 1 010 000 F lui avait déjà été accordé en tranche A pour le même objet. Pour l'association ARCAT-sida, la tranche A1 a permis de combler le déficit constaté sur les projets de la tranche A (voir ci-après).

II. – L'appel d'offres n° 2, tranche B : poursuite et amélioration d'actions

Avec l'appel d'offres n° 2, ECS est entré dans une procédure généralisée d'appels d'offres pour la sélection des projets. La tranche B était destinée à des associations qui n'avaient pu bénéficier de la tranche A. 237 dossiers ont été reçus, 163 ont été transmis pour examen au comité associatif. 71 dossiers ont fait l'objet d'une décision positive du conseil d'administration, soit 43 % des dossiers examinés par le comité. Le montant des subventions accordées a été de 13,9 MF.

Au titre de la reconduction de la tranche B (tranche B1), 38 associations ont bénéficié d'un financement, pour un montant global de 4,98 MF, soit 35,8 % des montants accordés pour la tranche B, proportion inférieure à celle de la tranche A.

III. – Les appels d'offres n° 3, tranche C1, et n° 4, tranche C2 : projets nouveaux

L'appel d'offres à projets nouveaux a connu un tel succès qu'il a dû être scindé en deux tranches (C1 et C2). Ces appels d'offres étaient ouverts à toutes les associations, y compris les fondateurs et les partenaires. Le comité associatif opérait une présélection. 87 dossiers sur 261 ont été refusés en présélection pour l'appel d'offres n° 3, et 169 sur 335 pour l'appel d'offres n° 4.

Pour l'appel d'offres n° 3, 134 dossiers ont été acceptés, soit 77 % des dossiers complets examinés par le comité associatif, pour un montant global de 28,8 MF. Pour l'appel d'offres n° 4, 117 dossiers ont été retenus par le conseil d'administration en juillet et septembre 1995, pour un montant global de 22,7 MF.

Les reconductions des appels d'offres C1 et C2 sont intervenues après la période contrôlée.

IV. – L'appel d'offres « étranger » de 1995

Une enveloppe spécifique avait été réservée à des dossiers étrangers. 35 projets ont été admis à l'instruction dans le cadre de la tranche C, représentant une demande globale de 11,7 MF. 16 experts issus du monde associatif et médico-social ont été désignés, dont 9 résidaient hors des frontières. Tous les projets retenus bénéficiaient également de cofinancements des pouvoirs publics français ou d'organisations non gouvernementales.

Le conseil d'administration a décidé, en mars 1996, de financer six projets pour un montant total de 923 199 F :

- actions de prévention au Maroc : 150 000 F ;
- prise en charge communautaire au Cameroun : 367 699 F ;
- prévention MST/SIDA en Haïti : 100 000 F ;

- information et prévention à l'intention des jeunes au Malawi : 70 000 F ;
- prévention spécifique SIDA au Laos : 110 000 F ;
- activités médicales en Côte d'Ivoire : 50 000 F.

V. – L'appel d'offres n° 5 : pourtour méditerranéen et DOM/TOM

Compte tenu de l'importance de l'infection VIH dans les régions du pourtour méditerranéen et dans les DOM-TOM, un appel d'offres spécifique a été lancé (tranche D). Dans ce cadre, 64 dossiers ont été reçus, et 35 dossiers ont bénéficié d'un financement en mai 1996, pour un montant global de 6 MF.

VI. – Le fonds d'urgence associatif

Le conseil d'administration a décidé de doter à hauteur de 500 000 F un fonds destiné à faire face à des situations d'urgence. Sur chaque dossier, l'avis du bureau associatif était sollicité, et la décision était signée par le trésorier. ECS a toujours essayé de ne pas utiliser ce fonds pour faire face à des urgences de trésorerie. Au 30 septembre 1997, 503 660 F avaient été versés, correspondant à onze dossiers. Le conseil d'administration abonde le fonds d'urgence au fur et à mesure des utilisations.

Dans certains cas, le rôle du fonds d'urgence associatif a pu paraître ambigu vis-à-vis des associations bénéficiaires. Ainsi, une association avait obtenu en tranche C1 une aide de 405 200 F pour la création et l'extension d'un site Internet sur le sida. La somme devait couvrir le fonctionnement pour 1995 et 1996. Début 1996, l'association a sollicité une aide d'urgence pour pouvoir poursuivre son activité. En effet, la DDASS n'avait pas apporté le soutien qui était espéré et aucun autre partenariat n'avait pu être mis en place. Le bureau associatif a refusé l'aide et a conseillé à l'association d'attendre la reconduction. Entre-temps l'association a été dissoute. Les sommes investies l'ont donc été en pure perte, pour un projet financé sans que l'environnement et les perspectives en soient suffisamment étudiés.

3

La coordination avec les intervenants publics

L'association ECS a constamment été conduite à intervenir dans des domaines concernés par les réglementations ou par les financements publics. L'analyse a fait apparaître une absence quasi totale de concertation au niveau national, sauf sur certains projets ponctuels. Au niveau local, des collaborations se sont parfois instaurées.

I. – Les relations avec la division Sida de la direction générale de la Santé

Avec 300 MF à répartir, Ensemble contre le sida disposait, après le premier Sidaction, d'une capacité financière comparable à celle de la division Sida de la direction générale de la santé, dont les crédits disponibles étaient de 376 MF en 1994 et 392 MF en 1995¹⁴. De plus, ECS pouvait faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'utilisation de ses fonds. Ses dirigeants considéraient même que l'association, par la qualité de ses modes d'intervention, permettait de compenser les effets négatifs - "délais, retards et régulations" - des subventions de l'administration.

Même si la division Sida estimait que, dans la mesure où ECS avait vocation à financer ce que l'État ne pouvait financer, une coordination n'était pas nécessaire, une concurrence de fait s'est installée entre ces deux systèmes parallèles de distribution d'aides.

Les services du ministère déplorent que les financements du Sidaction aient encouragé certaines associations à développer leurs dépenses de siège dans des proportions trop élevées, ce qui était de nature à susciter des difficultés financières en cas de réduction des ressources d'ECS, éventualité qui s'est réalisée pour certaines associations. Les services de l'État redoutaient d'avoir alors à prendre le relais de ces financements. La division Sida a fait étudier par les DDASS en 1994/1995 l'impact des fonds d'ECS sur le

¹⁴ Chapitre 47-18, « Programmes et dispositifs de lutte contre le SIDA », du budget des affaires sociales et de la santé.

fonctionnement des associations, afin de mesurer le coût éventuel pour le budget de l'État d'un échec du Sidaction 1996. L'enquête, effectuée dans 63 départements et concernant 215 associations, a fait ressortir que sur 200 postes - en équivalent temps plein (ETP) - recensés, entre 80 et 100 auraient été financés par ECS. L'extrapolation de ces données à l'ensemble des associations conduisait à estimer qu'il y avait entre 160 et 200 postes ETP (toutes natures de postes confondues et hors vacations) financés sur fonds du Sidaction, pour un montant compris entre 30 et 38 MF.

II. – Les relations avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales

ECS affirme que l'avis des DDASS est régulièrement sollicité pour des dossiers sensibles et que, dans de nombreux cas, ses financements sont subordonnés à l'obtention de concours publics. La plupart des DDASS consultées au cours de l'enquête ont, pour leur part, déploré que la gestion d'Ensemble contre le sida ait été trop centralisée et que, s'agissant de dossiers concernant des associations petites ou moyennes, ses instances n'aient pas cherché à profiter de l'expérience de terrain des DDASS.

Ainsi, la DDASS de Paris n'a pas de relations suivies avec les instances d'ECS, sauf pour certains dossiers cofinancés, comme le « Bus des femmes » (cf. ci après). À Lyon, la DDASS n'a eu aucun contact avec l'association avant le printemps 1998, en dépit de l'importance des financements consacrés par ECS à la région Rhône-Alpes. La DDASS de Seine-Maritime n'aurait eu, elle non plus, aucune information directe sur les actions d'ECS, assez faibles il est vrai dans le département. À Bordeaux en revanche, les responsables des actions Sida de la DDASS de la Gironde ont déclaré avoir régulièrement échangé des informations sur les dossiers sensibles avec ECS.

La DDASS des Alpes-Maritimes, deuxième département touché par l'épidémie après Paris, a exposé pour sa part qu'ECS ne s'est jamais rapprochée de la DDASS, a pris délibérément le contre-pied de ses décisions et fait preuve de partialité dans ses choix. Dans l'ensemble, les financements ECS auraient été « décalés » par rapport à la politique menée dans le département.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, une aide de 150 000 F avait été accordée par Ensemble contre le sida à un projet de réduction des risques pour les usagers de drogue par voie intraveineuse (UDVI), sous réserve que des financements régionaux fussent sollicités en vue de la pérennisation du projet. L'association ayant demandé ultérieurement le report d'une partie des fonds sur un autre projet, il a alors été constaté que la CPAM et les collectivités locales avaient refusé leur appui et que la DDASS n'avait jamais été sollicitée. Dans ces conditions, le conseil d'administration d'ECS a dû annuler en octobre 1997 l'engagement pris.

4

Étude particulière de quelques actions associatives

I. – Un projet pilote de réduction des risques pour les usagers de drogues par voie intraveineuse

a) Présentation du projet

Lors de la réunion du conseil d'administration d'ECS du 6 juin 1994, le principe d'une aide d'urgence de 15 000 F à une association de l'Hérault intervenant dans le domaine de la réduction des risques a été arrêté. Cette aide d'urgence n'a pas été incluse dans le fonds d'urgence associatif. Les membres du comité associatif soulignaient le caractère remarquable de cette action de limitation des risques auprès de la population toxicomane, et ce malgré une situation financière très critique.

L'association, créée fin 1993, avait participé à plusieurs actions de prévention des risques. Elle était présidée par une ancienne toxicomane exerçant des responsabilités associatives au niveau national. En octobre 1994, elle a ouvert une salle d'injection propre, couramment appelée « salle de shoot », dans laquelle des toxicomanes ayant « décroché » de l'héroïne pouvaient s'injecter des médicaments de substitution dans des conditions d'hygiène contrôlées. La présence de personnel formé devait permettre d'intervenir de manière appropriée en cas d'overdose. Cette initiative a bientôt fait l'objet d'une polémique, qui a eu des échos dans la presse nationale. Le principal point de contestation résidait dans l'injection des médicaments alors qu'en principe ils devaient être administrés par voie orale. Les défenseurs du projet le justifiaient par les retards de l'ouverture d'un centre de méthadone dans le CHU de Montpellier.

Fin octobre 1994, le Préfet de Région a voulu faire fermer la salle ; le ministre de la Santé a estimé que la méthode pratiquée n'était pas illégale, mais comportait des risques et n'avait pas fait l'objet d'une évaluation ; le Préfet a donc décidé de subordonner le versement d'une subvention de 150 000 F par la DDASS, à la

cessation des activités. Dans le même temps, le projet de centre de méthadone, jusque-là bloqué, pouvait aboutir. Dès lors, l'intérêt suscité par cette expérience déclinait, et l'association allait connaître des difficultés financières.

b) Les financements ECS

En plus de l'aide d'urgence de 15 000 F, Ensemble contre le sida a décidé, dans le cadre de la tranche B, l'octroi d'une subvention de 350 000 F versée en septembre 1994. Une somme de 300 000 F a été accordée dans le cadre de la tranche C en mai 1995. Quelques semaines plus tard, le bureau associatif, saisi par l'équipe de direction d'ECS, constatait que « l'association ne (contrôlait) plus sa gestion » et que « la subvention de 300 000 F (s'était) rapidement transformée en gouffre ». Il estimait cependant l'action de l'association « essentielle pour la région ». Un audit diligenté par ECS a eu lieu les 25 et 26 juillet 1995. Le rapport d'audit mettait en évidence plusieurs dysfonctionnements, et en particulier la gestion très personnelle de la présidente de cette association, ainsi que l'absentéisme du personnel.

Le 31 août 1995, la présidente démissionnait. L'arrêté des comptes présenté le 5 octobre par l'expert comptable de l'association faisait apparaître que la présidente avait confondu son patrimoine et celui de l'association et devait rembourser à celle-ci près de 30 000 F ; les comptes des deux exercices décrivaient une situation financière dégradée. La part d'ECS dans les ressources a été de 75 % en 1994 et de 70 % en 1995. En novembre, l'association, mise en examen pour « avoir facilité l'usage de stupéfiant », a dû procéder à sa dissolution. ECS a alors annulé le montant de l'engagement de 120 000 F qui subsistait en sa faveur.

II. – Une structure familiale d'accueil

a) Présentation du projet

La présidente d'une association créée en 1993 dans l'Eure accueillait sous son toit des personnes séropositives, six hommes ainsi qu'une mère et son bébé, tous en situation précaire. Ces personnes auraient été envoyées à l'association par les services sociaux de divers hôpitaux de Paris ou de Normandie.

Le ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville indiquait en janvier 1994 à un parlementaire du département qui l'avait saisi qu'il avait « été demandé à Mme X. de présenter un projet

de création d'une structure familiale d'accueil qui serait susceptible d'être financée au début 1994 à hauteur de 50 % par des crédits d'État, sous réserve que le dossier présente des garanties suffisantes ». À la fin de l'année 1994, l'activité n'avait pu être reconnue par la DDASS, du fait de sa non conformité avec les règles posées par la direction générale de la santé.

À la suite du premier Sidaction, l'association a demandé une subvention pour l'achat d'une maison et le fonctionnement. Le projet global s'élevait à 1 360 000 F et la demande portait sur 50 % de ce montant. Un rejet lui a été signifié en septembre 1994, ECS considérant que le projet ne présentait aucun cadre précis d'accompagnement des personnes en grande difficulté, que la formation des intervenants n'était pas envisagée et que le projet ne s'inscrivait pas suffisamment dans un travail en réseau.

À l'occasion d'une émission de télévision, le vice-président d'ECS s'est toutefois engagé auprès de la présidente de l'association, au nom d'ECS, à soutenir son action. Le conseil d'administration a dès lors approuvé en mars 1995 le financement d'une aide exceptionnelle de 200 000 F subordonnée à la mise en place d'un comité de pilotage. Une somme de 50 000 F a été immédiatement versée à l'association pour assurer son fonctionnement pour les trois mois à venir. L'association a également reçu une aide complémentaire de 10 000 F sur le fonds d'urgence.

b) Les difficultés rencontrées

Le comité de pilotage n'a pu être mis en place que très difficilement. La DDASS a refusé d'y participer, ainsi que d'autres associations et personnalités sollicitées. Ses réunions avaient pour principal objet de faire comprendre à l'association la nécessité de respecter les règles du fonctionnement associatif, d'établir des comptes financiers et de se mettre en conformité avec les demandes de la DDASS, notamment en ce qui concernait le nombre des personnes accueillies et la formation de l'encadrement. La présidente de l'association, pour sa part, souhaitait pouvoir louer une seconde villa, la première étant trop exiguë et ne disposant pas d'un confort suffisant, et acquérir un véhicule "monospace".

Le bureau associatif d'ECS déclarait, en septembre 1995, qu'il ne désirait pas financer une association qui ne respectait pas les normes sanitaires en matière d'hébergement des malades.

L'hébergement simultané de personnes malades et d'une enfant de 20 mois était notamment constaté.

Les dirigeants d'ECS ont alors fait valoir que l'arrêt des financements pourrait être préjudiciable à l'image d'Ensemble contre le sida au moment où l'association avait pratiquement respecté, selon eux, les conditions posées par le comité de pilotage. Un avenant à la convention passé en novembre 1995, a modifié la répartition des 150 000 F restant à verser. La dernière tranche des crédits (40 000 F) a été versée en avril 1996 pour financer des aménagements immobiliers. En fait, pour l'essentiel, la subvention a servi à couvrir des dépenses de fonctionnement.

La DDASS de l'Eure confirmait en décembre 1996 au président d'ECS que l'association n'avait jamais été reconnue ou agréée par le ministère de la Santé, du fait de nombreuses objections relevées au plan de l'installation matérielle, des compétences, de l'éthique et de la confidentialité.

L'association ECS a, au total, été seule à apporter un soutien financier à cette structure, en dépit de l'opposition de ses organes consultatifs et alors qu'elle était informée de sa situation irrégulière au regard des normes sanitaires.

III. – Une structure atypique pour l'accueil des populations marginalisées

Une subvention de 471 000 F avait été accordée, dans le cadre de l'appel d'offres n° 3, à une association de Bourgogne pour la mise en place par un collectif associatif d'une structure atypique assurant notamment des soins médicaux gratuits aux populations marginalisées.

Ce projet n'a pu démarrer qu'en janvier 1996 après un an de discussion avec la commune concernée, qui s'est écartée du projet. Dès le 9 mai, l'une des associations partenaires informait ECS de son retrait au motif que le comité de gestion, qui devait être l'organisme de pilotage, n'aurait pas été à même de jouer son rôle et que des décisions non concertées avaient été prises dans le domaine de la communication. La même association ajoutait qu'elle n'avait pu exercer aucun contrôle sur l'activité de la personne, se déclarant ancien toxicomane, en charge de la coordination de la fonction réduction des risques du volet médical du projet. Ces affirmations

étant contestées, le bureau associatif d'ECS renvoyait en septembre 1996 le projet aux instructeurs pour étude.

En décembre 1996, il prenait acte de la fermeture de l'accueil de jour. Le remboursement alors demandé s'est limité à 153 000 F, ECS admettant la prise en compte d'un salaire pendant l'année 1995, alors que le projet n'avait démarré qu'en janvier 1996, et celle du loyer jusqu'en février 1997. Le coût pour ECS de ce projet controversé s'est au total élevé à 318 000 F pour quatre mois de fonctionnement seulement.

IV. – Association de recherche, de communication et d'action pour le traitement du sida (ARCAT-sida)

Créée en 1984 et "refondée" en 1986, l'association ARCAT-sida a été l'un des initiateurs du premier Sidaction. Elle a acquis une notoriété certaine dans le domaine de l'information scientifique et médicale, par son « Journal du sida » et son répertoire des essais thérapeutiques. Une nouvelle version du répertoire a d'ailleurs été présentée dans le cadre de la préparation du Sidaction 1998.

Les dérives constatées dans la gestion de cette association et la restructuration intervenue appellent un examen particulier.

A. – Les financements ECS

Depuis 1994, ECS a accordé 10 104 447 F à ARCAT-sida.

a) Partenaire et membre fondateur d'Ensemble contre le sida, ARCAT-sida a participé à la tranche A qui était attribuée sans appel d'offres. A ce titre, l'association a bénéficié de 4 126 000 F, répartis sur cinq projets, la plus grosse partie de ces sommes ayant été versée avant le 7 octobre 1994.

Il faut signaler la grande légèreté du contenu des dossiers présentés en appui des demandes : absence de répartition précise des sommes entre les postes prévisionnels de dépenses, grande imprécision quant aux cofinancements, pour la plupart portés comme simplement espérés.

ARCAT-sida a comptabilisé dans son compte 1994 uniquement les sommes qui étaient nécessaires à l'équilibre de ses actions, soit

2,28 MF, 1,7 MF étant mis en réserve sur un compte de recettes à affecter. Les sommes utilisées ont été réparties entre les programmes au vu du déficit analytique de chacun, les fonds d'ECS apparaissant alors comme une subvention d'équilibre. Il a été procédé de la même manière en 1995.

Un audit externe a été effectué en septembre 1995. Il a été rendu plus difficile par l'absence de concordance entre les projets et les sections de la comptabilité analytique de l'association, ainsi que par l'absence de compte d'emploi des subventions ECS. Aucune anomalie n'a toutefois été décelée au cours des contrôles de cohérence effectués.

b) Les versements de la tranche A1 sont intervenus en mai 1996 pour 2,15 MF. Les demandes tendaient à équilibrer les projets de la tranche A. Les subventions de la tranche A1 ont donc eu le caractère de subvention d'équilibre pour l'exercice 1995, sans qu'il puisse être déterminé si la dérive dans l'exécution des programmes de la tranche A était due à l'augmentation du train de vie de l'association ou à un réel développement des programmes initiaux. Il peut seulement être noté que le montant de la tranche A1 est pratiquement égal à l'imputation sur les programmes de charges de frais communs et de frais généraux (2,18 MF). En tout état de cause, les outils analytiques en place en 1994 et 1995 ne permettaient pas un suivi des fonds.

c) Pour l'attribution des tranches C1 et C2, les associations partenaires d'ECS ont dû présenter, comme les autres candidats, des dossiers structurés. Dans ce cadre, ARCAT-sida a bénéficié de financements importants : 3,25 MF pour la tranche C1 et 0,58 MF pour la tranche C2.

B. – L'utilisation des fonds

a) En dépit de la mise à niveau pour les programmes de la tranche A, les comptes d'ARCAT-sida pour 1995 se soldaient par un déficit de 1,75 MF. Les subventions des tranches A et A1, bien qu'affectées à des programmes, ont servi en fait au développement des moyens matériels de l'association.

Le rapport moral présenté en 1995 à l'assemblée générale d'ARCAT-sida conforte cette interprétation : "L'année 1994 aura été pour ARCAT-sida celle du premier Sidaction [...]. Dans la pratique, le mécanisme de répartition des fonds d'ECS [...] n'a pas permis à ARCAT de faire mieux que colmater les brèches en 1994, autrement

dit d'assurer l'équilibre de la trésorerie et de permettre les réformes administratives".

Le déficit de l'exercice 1996 a atteint 3,47 MF. Depuis l'été, l'association était en crise et envisageait un plan social visant huit à dix personnes. Une grève, qui devait durer jusqu'en février 1997, était en cours. En septembre 1996, l'association a sollicité d'ECS une aide d'urgence de 3 MF, dont un apport d'argent frais de 1,6 MF. ECS a demandé un nouvel audit.

Cet audit a constaté l'inexécution totale ou partielle de plusieurs projets. Pour sept projets, il mettait en évidence d'importants soldes non utilisés, pour un montant total de 1 549 605 F au 31 décembre 1996, soit 63 à 73 % des programmes en cause.

b) Confrontée à l'afflux de fonds de diverses origines, ARCAT-sida avait augmenté considérablement son train de vie et ses frais de siège. La croissance de la masse salariale, en particulier, était rapidement devenue non maîtrisable, passant de 6,1 MF en 1993 à 9,3 MF en 1994 et à 14,4 MF en 1996. Pendant la même période, l'évolution des effectifs en équivalents temps plein est passé de 21 à 40,3 ETP. La moyenne annuelle brute des salaires était de 211 000 F, et les salaires des dirigeants (388 000 F à 522 000 F) étaient comparables à ceux des entreprises du secteur marchand. Globalement, les charges de structures, qui représentaient 28 % des ressources globales en 1994, en absorbaient 43 % en 1996.

Sur le plan de la gestion, des lacunes sérieuses pouvaient être constatées, ainsi qu'en témoignaient les retards constatés dans l'établissement de la comptabilité, alors que l'effectif des services administratifs et comptables était de 12 ETP.

c) Au vu de ces analyses, ECS n'a pas consenti aux réaffectations demandées et s'est au contraire orienté vers une demande de remboursement des fonds non utilisés. Le montant restituable était estimé à 1,89 MF, somme sensiblement supérieure au montant retenu par le rapport d'audit.

Un protocole d'accord du 3 décembre 1997 a finalement fixé à 1 667 209 F le montant des sommes dont le remboursement était demandé. Les remboursements étaient échelonnés par mensualités jusqu'en juin 2001. En outre, des mesures de restructuration devaient être mises en œuvre à ARCAT-SIDA.

Les principales ont été :

- le licenciement de la directrice générale et du délégué général ;
- un plan social réalisé en deux vagues, qui avait pour objet de ramener l'effectif de 40 à 26 ETP ;
- le déménagement du siège, qui a procuré une économie de 300 000 F ;
- la signature d'une charte d'objectif, subordonnant un financement de 930 000 F pour l'aide à la gestion et à l'animation, à l'abandon par les salariés d'ARCAT de leur treizième mois, ce que le personnel a majoritairement ratifié.

Les difficultés rencontrées par ARCAT-sida témoignent des dérives qui ont pu être induites dans le train de vie et la gestion des associations par une abondance de fonds qu'elles ont pu considérer comme automatiquement renouvelables. Ce cas constitue également un exemple caractéristique du processus de contrôle, par ECS, des fonds qu'elle attribue. Les fonds des tranches A et A1, attribués de manière quasi automatique, n'ont pu être contrôlés ; pour les fonds de la tranche C, des contrôles, suivis de demandes de remboursement, ont été effectués ; plus récemment, l'attribution des fonds d'aide à la gestion et à l'animation a été assortie de conditions très strictes.

ARCAT-sida a indiqué à la Cour que le conseil d'administration et la direction en fonction depuis 1997 « ont assuré une importante restructuration de l'association et assumé les dettes de celle-ci » et que « l'association est en train de sortir de cette mauvaise passe ».

V. – Les Amis du Bus des femmes

a) Présentation du dispositif

Le "Bus des femmes", dont l'objet est de faire de l'assistance et de la prévention vis-à-vis des prostituées parisiennes en se rendant sur leurs lieux de travail - d'où la nécessité d'un véhicule d'accueil, le Bus -, est né en 1990 d'une réflexion menée par l'Association française de lutte contre le sida (AFLS), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et 90 femmes prostituées. Ces réflexions ont conduit à considérer que les femmes les plus exposées étaient celles qui se trouvaient sur les zones périphériques de la capitale, et qu'il fallait venir à elles car elles ne feraient pas la démarche inverse. Le Bus met à leur disposition un accueil ; au cours des premières années, des

consultations médicales étaient effectuées par un médecin vacataire. Les intervenants du Bus sont susceptibles d'apporter une aide dans les domaines de la prévention VIH, mais aussi de l'accès aux soins, des aides d'urgence ou même de l'assistance juridique. Le dispositif repose sur des "femmes relais", issues du milieu de la prostitution. La notion de "bus", en tant qu'antenne mobile de prévention, a été reprise par d'autres associations s'adressant à des populations de prostitués ou de toxicomanes.

Pendant quatre ans, ces actions n'ont pas eu de support juridique propre, et ont été hébergées, sur le plan administratif, par une association support. Les "femmes relais" étaient rémunérées par une association intermédiaire proche de celle-ci. Les actions étaient largement menées par elles et en particulier par l'une des cofondatrices, ancienne prostituée et ancienne toxicomane, qui était chef de projet. Les actions ont bénéficié de financements importants des pouvoirs publics, en provenance notamment de la DDASS de Paris, qui a accordé des concours de l'ordre de 1,6 à 1,7 MF par an pendant les années considérées, mais aussi d'autres organismes, comme la caisse primaire d'assurance maladie. Les fonds du Sidaction ont eu une importance moindre, mais au cours des années 1994-1997, ils ont représenté 1 436 200 F, et ils ont permis de financer des actions qui ne pouvaient être prises en charge par les financements publics¹⁵.

En 1994, le "Bus des femmes" a souhaité devenir une structure juridique indépendante. C'est alors qu'a été créée l'association "Les amis du Bus des femmes". Elle s'est adressée à ECS pour obtenir une partie des fonds qui lui permettraient de réaliser ce projet.

b) Les différents financements d'ECS

Dès le mois de juillet 1994, l'association des Amis du Bus des femmes a obtenu d'ECS une aide d'urgence de 51 700 F. Cette aide, qui n'a pas été imputée sur le fonds d'urgence associatif, concernait les personnes en fin de vie ainsi que les réparations et l'essence d'un véhicule qui servait à emmener les femmes malades à l'hôpital. La subvention n'avait, en fait, été utilisée qu'à hauteur de 13 258 F au 31 décembre 1994.

¹⁵ Interrogée lors du Sidaction du 6 juin 1996, la chef de projet a expliqué que "c'est vrai que l'État nous finance. Mais le Sidaction a permis d'acheter des jouets pour les enfants, des paquets de cigarettes, de financer la voiture d'accompagnement [...]".

Le Bus des femmes a présenté, dans le cadre de la tranche B, "poursuite et amélioration d'actions", une demande de financement qui comportait, pour 230 000 F, le déficit de sa gestion vis-à-vis de l'ancienne association support. Après un premier refus, en octobre 1994, et à la suite d'interventions des associations fondatrices, le conseil d'administration a approuvé le principe d'une subvention de 370 000 F, dont 230 000 F pour rembourser le déficit, 100 000 F pour les actions urgentes et 40 000 F pour l'acquisition d'un nouveau bus.

L'ancienne association support, après avoir prélevé les 230 000 F qui lui étaient destinés, a reversé aux "Amis du Bus des femmes" une somme de 123 320 F. Le surplus, soit 16 680 F, a été directement remis à la chef de projet pour des actions de prévention.

Ensemble contre le sida a donc assumé, sous la pression des membres fondateurs, un déficit dont les composantes n'étaient pas exactement connues, et que les pouvoirs publics ne souhaitaient pas prendre en charge. Aucune certitude n'existe quant à la cohérence des dépenses ainsi couvertes par rapport à l'objet de l'appel à la générosité publique.

L'association des Amis du Bus a présenté une demande pour "projets nouveaux" sur la tranche C2 du 4^è appel d'offres. Le projet a été retenu, les instances délibérantes s'étant déclarées très favorablement impressionnées par le compte-rendu d'activité 1994. Une somme de 378 000 F a été accordée en juin 1995 pour un projet d'équipement des locaux ; 133 000 F étaient destinés au financement d'un poste comptable et au concours d'un commissaire aux comptes. Les Amis du bus des femmes ont également bénéficié en avril 1996 d'une aide de 55 500 F du fonds d'urgence associatif pour des réparations à effectuer sur le bus.

En avril 1996, le Bus des femmes a présenté une demande de reconduction de la tranche B. Le bureau associatif constatait que la viabilité de l'action n'était toujours pas établie. Il a été décidé de financer le projet à hauteur de 441 000 F, dont 140 000 F destinés au financement d'un poste comptable et au concours d'un commissaire aux comptes, d'en fractionner le versement en deux tranches et de subordonner le versement de la seconde à un plan de restructuration et au résultat d'un audit de gestion.

En juillet 1997, le conseil d'administration accordait au Bus des femmes une subvention de 140 000 F pour l'achat d'un minibus. Il était expressément prévu que la facture devait être envoyée à ECS.

c) Les difficultés de la gestion

L'équipe, mise en place lors de la création de l'association en 1994, a démissionné en bloc en décembre 1995. En janvier 1996, un nouveau conseil d'administration a été constitué, avec un bureau restreint. Les financeurs publics ont exigé le départ de la chef de projet, pour cause de perte de confiance. La DDASS de Paris a accepté de prendre en charge son indemnité de licenciement à hauteur de 197 000 F. C'est elle cependant qui a parlé au nom du Bus des Femmes lors du Sidaction de juin 1996.

L'orientation plus "administrative" de l'association s'est concrétisée par l'arrivée, en avril 1996, d'une déléguée générale, précédemment trésorière de l'association, le licenciement de la chef de projet et celui de l'un des médecins. Le rapport d'audit demandé par ECS a été rendu en octobre 1996. Les comptes certifiés par le commissaire aux comptes faisaient apparaître un excédent de 190 000 F, tandis qu'un cabinet d'expert-comptable aboutissait à un déficit de 23 000 F. L'auditeur mandaté par ECS, après avoir procédé à diverses rectifications, concluait à un résultat positif de 131 167 F. Son rapport signalait de nombreuses incohérences entre la comptabilité générale et les comptes d'emploi adressés à ECS. Certaines utilisations surprenantes des subventions étaient constatées. Ainsi, pour la tranche B, sur 100 000 F destinés à des secours de première urgence, 24 000 F avaient été affectés à une provision sur honoraires d'avocat dans une affaire d'homicide perpétré par une prostituée fréquentant le Bus.

L'audit déplorait aussi la faiblesse des mesures de contrôle interne, et la difficulté de vérifier la réalité des dépenses de voyages liées aux subventions de l'Union européenne, et celle des heures d'animatrices facturées à l'association intermédiaire qui rémunérait les « femmes relais ». S'il se félicitait de l'action de la nouvelle déléguée générale, devenue entre temps directrice générale, il notait que les chéquiers étaient détenus par cette personne, ce qui constituait un cumul de fonctions non souhaitable.

À la suite des conclusions de l'audit et après avoir réclamé, en complément, un rapport au président du "Bus des femmes", le bureau associatif autorisait le deuxième versement de la tranche B1. Il estimait que des efforts avaient été accomplis pour stabiliser le cadre de travail de l'association, mais il recommandait une grande attention sur les comptes 1997 et un suivi des activités de terrain. Selon ses informations, 712 femmes prostituées fréquentaient le Bus

régulièrement et un local d'accueil de jour, "l'abri bus", avait été ouvert.

Dès le printemps 1997, de nouvelles difficultés apparaissaient. En effet, les comptes de l'exercice 1996 mettaient en évidence un déficit de 569 000 F, correspondant à 23 % des charges de l'année, largement dû à la suspension par la DDASS de sa subvention pendant cinq mois en 1996, en pratique jusqu'au départ de la chef de projet. Refusant de s'engager dans la voie d'un financement inconditionnel, ECS a limité son soutien pour 1997 à 140 000 F.

En 1997, le président du "Bus des femmes" prenait la direction d'une grande association et décidait d'emmener avec lui la directrice comme chargée de mission. Une coordinatrice médicale, médecin de santé publique, devait être recrutée. En décembre 1997, des vérifications effectuées par le cabinet d'expertise comptable mettaient en évidence des détournements effectués par la directrice en 1996 et 1997. Déjà, en juillet 1997, la comptable en poste avait écrit au président du "Bus des femmes" qu'elle ne pouvait pas couvrir "certaines écritures comptables qui ne correspondaient pas à la réalité" et avait donné sa démission. Le président a déclaré n'avoir attaché aucune importance à ces allégations, qui ont toutefois appelé l'attention de l'expert comptable sur deux chèques déposés en banque et non encaissés (9 000 F et 11 000 F), émis par la directrice générale en remboursement d'avances sur salaires qu'elle s'était consenties sans autorisation.

Le 23 décembre 1997, le conseil d'administration et le bureau démissionnaient. La nouvelle présidente et le bureau poussaient plus loin leurs investigations, qui mettaient à jour des détournements effectués par l'ancienne directrice générale. Le montant connu et étayé par des pièces probantes était estimé, en avril 1998, à environ 130 000 F, correspondant en particulier à l'utilisation à des fins personnelles du fonds d'urgence destiné au financement de l'hébergement des prostituées en chambres d'hôtel. L'association des Amis du Bus des femmes a porté plainte avec constitution de partie civile.

Le cabinet d'expertise comptable, qui a facturé 86 891 F pour ses interventions en 1996, n'avait pas fait d'observations sur l'existence d'un chèque de 9 000 F "en rapprochement" depuis octobre à la fin de l'exercice. En 1997, il n'a été consulté que pour la clôture des comptes. Le commissaire aux comptes, pour sa part, a déclaré qu'il avait remarqué les chèques non encaissés, mais qu'il ne s'en était

pas inquiété compte tenu de leur date d'émission. Pourtant, deux années consécutives, ECS avait financé un poste comptable et le concours d'un commissaire aux comptes afin d'éviter ce genre d'accident.

Le Bus des femmes bénéficie d'un soutien de la DDASS de Paris, pour laquelle la prévention tournée vers les milieux de la prostitution constitue une priorité. Mais, depuis sa création, l'association n'a jamais trouvé son équilibre. Entre août 1994 et décembre 1997 trois conseils d'administration se sont succédé. ECS a voulu renforcer la structure comptable de l'association. En l'absence d'une implication réelle des organes délibérants de celle-ci, ces efforts sont demeurés insuffisants, et la situation demeurait préoccupante à la date de l'enquête.

CONCLUSION

Le succès du Sidaction 1994, qui a permis de collecter près de 300 MF émanant de 1 420 000 donateurs, témoignait d'une profonde adéquation entre l'objet de l'appel à la générosité et les préoccupations du moment de la population au regard de la progression de l'épidémie VIH, à laquelle ne pouvait alors être opposé aucun traitement efficace. Les deux éditions suivantes du Sidaction ont procuré 40 MF en 1995 et 65 MF en 1996, soit un total, pour les trois années, légèrement supérieur à 400 MF.

Fondée parallèlement à la préparation du premier Sidaction, début 1994, par huit personnalités ou organismes représentatifs de la recherche médicale dans ce domaine ou fortement engagés dans la prévention et l'accompagnement des personnes atteintes du sida, l'association Ensemble contre le sida s'est vu confier la responsabilité de l'utilisation des fonds importants apportés par la générosité publique, dans le respect du principe d'une répartition par moitié entre les actions de recherche médicale et les actions menées par les associations, répartition qui avait été annoncée lors de la première campagne télévisée.

a) La gestion financière a été confiée par convention à la Fondation de France, qui a joué un rôle central dans le dispositif Sidaction puisqu'elle était chargée d'effectuer toutes les opérations liées à l'encaissement des fonds et au versement des subventions. La Cour considère que les documents comptables produits par cet organisme constituent le compte d'emploi au sens de la loi du 7 août 1991, mais constate qu'ECS a publié dans ses rapports d'activité des documents financiers différents, qui globalisent la présentation pour les trois SIDACTION.

Le compte d'emploi définitif du Sidaction 1994, établi fin 1997 après l'épuisement des fonds collectés, met en évidence une affectation de ces fonds, hors produits financiers, aux actions opérationnelles à hauteur de 96,9 %. Ce résultat s'explique principalement par la prise en charge par les chaînes de télévision organisatrices de l'émission de la plus grande partie des frais afférents à la collecte. Il a, en revanche, été relevé qu'au cours des années ultérieures, les charges de collecte et de gestion imputées au compte d'emploi ont augmenté. Les frais de gestion prélevés par la Fondation de France sont restés d'un niveau modéré.

b) Les équipes de recherche médicale qui ont reçu des subventions et des bourses allouées par l'intermédiaire de la Fondation pour la recherche médicale (FRM) ont incontestablement bénéficié de la politique de complémentarité avec l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS) qu'a définie, après des débuts difficiles, le comité scientifique sida mis en place auprès du conseil d'administration de l'association, ainsi que de la plus grande souplesse du financement privé. Les bourses accordées aux jeunes chercheurs ont en partie pallié l'insuffisance du financement public de bourses de recherche post-doctorales.

La Cour a toutefois constaté de nombreuses anomalies dans la gestion administrative et financière de ces financements par la FRM. Le virement de 5 MF opéré en septembre 1996, sans l'accord d'ECS, en faveur du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida (CIRBS) en constitue un exemple caractéristique. Il est vrai que la FRM a fait face, dans des conditions difficiles, à la charge de travail importante et nouvelle qu'ont été pour elle les appels d'offres de Sidaction.

ECS a dépensé 25 MF pour le CIRBS. Le concept de "centre intégré" associant fondamentalistes et cliniciens avait été présenté par le promoteur du projet comme une novation majeure rendant possible la mise au point de traitements et d'un vaccin. Cette affectation a fait l'objet de critiques du milieu de la recherche sur le sida ; il était notamment fait observer que cette interaction était déjà largement réalisée dans plusieurs centres hospitaliers.

Le centre a par ailleurs été constitué dans des conditions juridiques et financières inadaptées : l'association sur laquelle reposait la partie recherche de son activité a déposé son bilan dès 1999 et sa liquidation judiciaire a été prononcée en mai 2000.

c) Pour le financement des actions associatives, de nombreuses demandes se sont spontanément manifestées dès le lendemain du premier Sidaction. Des erreurs étaient sans doute difficilement évitables dans la phase initiale. ECS a su en contenir l'importance. L'association a progressivement mis en place des procédures de sélection, de décision et de contrôle, dont le respect contribue à la transparence du processus et fonde la légitimité des choix opérés. Si la Cour a relevé qu'elles avaient été méconnues dans un nombre limité de cas, elle a constaté, en revanche que l'association avait diligenté des audits sur d'autres actions et qu'elle leur avait donné des suites.

ECS dispose d'une grande liberté dans l'affectation de ses fonds. L'association a financé des expériences innovantes qui ne pouvaient trouver d'autres financeurs. Dans plusieurs cas, elle a toutefois soutenu des projets intéressants sur le fond, mais gérés dans des conditions qui ne leur permettaient pas d'obtenir l'agrément des pouvoirs publics. Les échecs constatés montrent que, même si elle n'était pas juridiquement indispensable, une meilleure coordination avec les intervenants publics au niveau national ou au niveau local aurait sans doute permis une utilisation plus pertinente des fonds.

d) La Cour ne sous-estime pas l'importance de l'œuvre que l'association ECS, épaulée par les deux grandes fondations auxquelles elle avait choisi de s'adresser dans une première phase, a accomplie pour définir et tenter de généraliser des procédures de sélection des projets, scientifiques et associatifs, de suivi des utilisations et de constatation des résultats. Intervenant dans un secteur de la recherche qui bénéficie de financements publics substantiels, le comité scientifique et médical sida a su trouver une fenêtre d'utilisation dans les caractéristiques de l'emploi scientifique public et financer différents travaux originaux qui ont été poursuivis par l'ANRS. Les affectations aux actions associatives se sont, quant à elles, largement appuyées sur la connaissance approfondie que les membres fondateurs d'ECS avaient de la lutte contre le sida.

L'évolution même des modalités de celle-ci rend toutefois nécessaire que l'association poursuive ses efforts pour améliorer ses procédures de gestion administrative et financière des aides. ECS, reconnue d'utilité publique en 1998, a repris à la Fondation de France en 1997 la gestion des fonds collectés, et à la Fondation pour la recherche médicale en 1999 la totalité de la gestion administrative et du suivi des appels d'offres scientifiques. L'association doit s'assurer que les concours à la recherche font l'objet de la même vigilance que les financements d'actions associatives tout en facilitant par leur souplesse d'utilisation la tâche des équipes de recherche. Il lui revient aussi de veiller à ce que l'important investissement consenti grâce à la générosité publique pour la création du CIRBS continue de bénéficier à la recherche contre le sida. Elle doit enfin s'attacher à ce que ses partenaires associatifs trouvent les modes de fonctionnement leur permettant de porter et de conduire durablement les projets auxquels elle décide d'affecter les ressources collectées auprès du public.

GLOSSAIRE

AACS	Association des artistes contre le sida
ANRS	Agence nationale de recherche sur le sida
ARCAT-sida	Association de recherche, de communication et d'action pour le traitement du sida et des pathologies associées
CHU	Centre hospitalier universitaire
CIRBS	Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGS	Direction générale de la santé
ECS	Ensemble contre le sida
ETP	Équivalent temps plein
FMRPS	Fondation mondiale pour la recherche et la prévention du sida
FRM	Fondation pour la recherche médicale
OMS	Organisation mondiale de la santé
Sida	Syndrome d'immunodéfience acquise
UDVI	Usager de drogue par voie intraveineuse
VIH	Virus de l'immunodéficiency humaine

ANNEXE

**COMPTES D'EMPLOI DES FONDS SIDACTION
POUR 1994 A 1996**

(Document établi par la Fondation de France)

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES DU FONDS SIDACTION
 (données comptables de la Fondation de France au 31 décembre 1997 en francs)

Exercice 1997		Situations cumulées au 31 décembre 1997			
ACTIVITE DES TROIS FONDS CONSOLIDES		SIDACTION 1996	COLLECTE 1995	SIDACTION 1994	
Dons manuels	680 943	65 214 551	39 967 481	298 711 175	(1)
Legs, autres libéralités	9 000	9 000			
Produits de la vente des dons en nature	112	80 147			
Produits financiers	5 981 509	262 691	3 415 525	19 784 396	(2)
Autres produits liés à la générosité publique				613 315	
Report des ressources non utilisées des campagnes antérieures	107 370 855				(3)
TOTAL DES RESSOURCES (A)	114 042 418	65 566 389	43 383 006	319 108 886	

Réserves (B1)					
Dépenses opérationnelles ou missions sociales (B2)	54 524 876	11 370 479	29 134 036	289 399 042	(4)
<i>Subventions versées à la recherche scientifique</i>	24 422 516		13 312 516	144 842 603	
<i>Subventions versées à l'action associative</i>	30 102 360	9 547 685	15 821 520	144 556 439	
<i>Subventions versées aux programmes sida de la Fondation de France</i>		1 822 794	1 129 538		
Coûts directs d'appel à la générosité publique (B3)	949 676	7 095 073	2 723 008	15 377 534	(5)
Coûts de fonctionnement (B4)	5 825 718	2 033 627	3 851 024	14 332 310	(6)
TOTAL DES EMPLOIS (B = B1 + B2 + B3 + B4)	61 300 270	20 499 179	35 708 068	319 108 886	

RESSOURCES RESTANT A REVERSER (C = A - B)	52 742 148	45 067 210	7 674 938	0	
Engagements notifiés et non versés	877 734	377 734	500 000		

La Fondation de France a établi pour les trois opérations de collecte Sidaction 1994, 1995 et 1996 des comptabilités séparées (comptes d'emploi des ressources, bilans et notes annexes) approuvées par son conseil d'Administration et certifiées par François Kremper, son commissaire aux comptes. Elles sont disponibles sur demande à la Fondation de France.

NOTES SUR LE COMPTE D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES DU FONDS SIDACTION

NOTES SUR LES RESSOURCES

Le total des ressources collectées grâce aux opérations de 1994, 1995 et 1996 se monte à 428 058 281 francs.

① Information sur les dons manuels

Les dons manuels recueillis depuis 1994 se sont élevés à 403 893 207 francs, dont 680 943 francs correspondent aux dons encaissés en 1997. Ces dons, parvenus en début d'exercice 1997 aux adresses postales du Sidaction 1996, ont été intégrés à la comptabilité de cette opération.

② Information sur les produits financiers

Les produits financiers de l'exercice 1997 (5 981 509 francs) correspondent aux plus-values dégagées lors des cessions de sicav monétaires « Trésory » et « Poste Première » de La Poste. Au total, depuis 1994, la prudente gestion des dons du public a permis de générer 23 462 612 francs de ressources complémentaires. Les plus-values latentes constatées au 31 décembre 1997 se montent à 2 467 150 francs, qui seront réalisés au cours de l'exercice 1998.

③ Information sur les ressources non-utilisées des campagnes antérieures

Au 31 décembre 1996, le total des ressources restant à verser sur les Fonds Sidaction était de 107 370 855 francs. Les décaissements réalisés au cours de l'exercice 1997 (61 300 270 francs) ont porté ce montant à 52 742 148 francs au 31 décembre 1997. Il sera reporté dans le compte d'emploi des ressources des Fonds Sidaction pour l'exercice 1998.

NOTES SUR LES EMPLOIS

Le cumul des emplois des 4 exercices constatés sur les Fonds Sidaction au 31 décembre 1997 est de 375 316 133 francs. Il se compose des versements réalisés aux programmes associatifs et de recherche (329 903 557 francs) et des coûts de traitement des collectes, de gestion et de répartition des fonds prélevés par la Fondation de France, Ensemble contre le Sida et la Fondation pour la Recherche Médicale.

④ Information sur les affectations aux missions sociales

En 1997, sur ordre du Conseil d'Administration d'Ensemble Contre le Sida, la Fondation de France a procédé au versement de 54 524 876 francs aux missions sociales. 24 422 516 francs correspondent à des subventions et bourses de recherche scientifique et médicale et 30 102 360 francs à des subventions versées aux associations pour des programmes de lutte contre le sida.

Ces versements portent le total des emplois affectés aux missions sociales, depuis 1994, à 329 903 557 francs.

⑤ Information sur les coûts directs d'appel à la générosité publique

Les « coûts directs d'appel à la générosité publique » consistent essentiellement dans le traitement des collectes et le compte rendu d'information au public. Ils sont prélevés sur les Fonds Sidaction et versés par la Fondation de France directement aux prestataires ou à Ensemble Contre le Sida en remboursement de leurs frais. En 1997, ces coûts représentent un montant de 949 676 francs, exclusivement constitué des frais de compte rendu aux donateurs sur les opérations Sidaction de 1994, 1995 et 1996. Depuis 1994, le cumul de ces coûts représente 6,2 % des dons du public.

⑥ Information sur les coûts de fonctionnement

Les frais de gestion des fonds collectés sont engagés par trois organismes intervenant dans le traitement de la collecte et la gestion (Fondation de France), l'administration et la répartition des fonds (Ensemble Contre le Sida et la Fondation pour la Recherche Médicale). En 1997, ces frais représentent un total de 6 471 586 francs qui se décomposent comme suit :

1. 1 602 francs pour la Fondation de France.
2. 5 541 086 francs pour Ensemble Contre le Sida.

3. 928 898 francs pour la Fondation pour la Recherche Médicale.

Une part de ces frais correspondant à 645 868 francs a été imputée directement sur les collectes menées par Ensemble Contre le Sida pendant l'exercice 1997. L'impact résultant sur les Fonds Sidaction est de 5 825 718 francs.

NOTES SUR LES RESSOURCES RESTANT À REVERSER

Au 31 décembre 1997, sur les 52,7 millions de francs en cours d'affectation :

1. 0,9 million de francs était en cours de versement par la Fondation de France.

2. 8,3 millions de francs étaient affectés par le Conseil d'Administration d'Ensemble Contre le Sida à des programmes de recherche ou associatifs.

3. 31,5 millions de francs étaient réservés pour le financement d'un nouvel appel d'offres associatif (5 millions de francs), d'un nouvel appel d'offres scientifique (20 millions de francs) et d'un appel d'offres scientifique en direction des pays étrangers (6,5 millions de francs), 6,9 millions de francs étaient provisionnés pour couverture des frais de compte rendu aux donateurs et de gestion des fonds sur l'exercice 1998.

NOTES SUR LA CLÔTURE DES FONDS

Au 31 décembre 1997, l'ensemble de ses ressources nettes ayant été reversé, le Fonds Sidaction 1994 a fait l'objet d'une clôture définitive. Les affectations aux missions sociales de ce fonds ont représenté 289 399 042 francs, dont 50 % pour la recherche scientifique et médicale et 50 % pour les programmes associatifs, conformément à la convention signée avec la Fondation de France.

Le total des frais prélevés sur ce fonds a été de 29 709 844 francs, et représente 9,3 % des ressources.

Les fonds Sidaction 1995 et 1996 restent ouverts jusqu'à leur complète affectation, qui devrait intervenir dans le courant de l'exercice 1998.

**RÉPONSE DE L'ASSOCIATION ENSEMBLE CONTRE
LE SIDA**
AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Réponse du Président de l'association Ensemble contre le sida

Dans la période sur laquelle a porté le contrôle de la Cour des Comptes, Ensemble Contre le Sida a collecté et redistribué plus de 400 millions de francs au bénéfice de la lutte contre le sida. Conformément à l'engagement pris publiquement lors des opérations Sidaction de 1994, 1995 et 1996, les subventions ont été versées à parité (50%) entre les programmes de recherche scientifique et médicale et les actions associatives de prévention et d'aide aux malades. Les affectations aux missions sociales ont représenté près de 95% des dons collectés entre 1994 et 1996.

L'organisation retenue par Ensemble Contre le Sida et ses partenaires pour la gestion de la générosité publique a permis de répondre rapidement à l'urgence de l'épidémie de sida, tout en garantissant la sécurité de la distribution et du contrôle des fonds. Malgré quelques erreurs isolées, qui restent tout à fait marginales au regard des sommes gérées et du nombre de dossiers étudiés et financés, le système conçu par Ensemble Contre le Sida a démontré sa performance et son adéquation aux besoins de la lutte contre le sida depuis 1994. L'évolution de ceux-ci amène naturellement Ensemble Contre le Sida, tel que le préconise la Cour des Comptes, à améliorer encore ses procédures de gestion, notamment par l'intégration progressive des tâches administratives et financières jusqu'ici réalisées en partenariat avec la Fondation de France et la Fondation pour la Recherche Médicale.

En faisant appel à d'éminents scientifiques et à des experts de la prévention et de la prise en charge des malades pour constituer ses comités d'instruction ; en recourant à l'expérience de gestion acquise sur plusieurs décennies par deux fondations reconnues ; en s'inspirant du système comptable public ; et en s'appuyant sur des procédures strictes de contrôle des fonds versés, Ensemble Contre le Sida a su prendre la juste mesure de la mission d'intérêt général qui lui était confiée par les donateurs des Sidaction de 1994, 1995 et 1996.

L'association se félicite que la Cour des Comptes ait pris la mesure du travail accompli, notamment pour la définition et la généralisation des procédures de sélection et de contrôle des projets financés. Elle prend note des avis de la Cour des Comptes concernant

le Centre Intégré de Recherches Biocliniques sur le Sida (CIRBS) et le renforcement des structures associatives, qui recoupent ses préoccupations. Ensemble Contre le Sida a déjà œuvré avec la Fondation Hôpital Saint-Joseph et l'Agence Nationale de Recherche sur le Sida (ANRS) pour la sauvegarde des investissements consentis au CIRBS, et a mené une consultation de ses partenaires associatifs visant à définir un nouveau mode de financement leur permettant d'inscrire leurs programmes dans une vision pérenne. Celui-ci est en vigueur depuis l'an 2000.

I- Une organisation sûre et performante

I-a) Un système inspiré de la comptabilité publique

Sur la période du contrôle, l'organisation retenue distingue clairement la personne morale qui détient la propriété des fonds et décide de leurs affectations (Ensemble Contre le Sida) de celle qui comptabilise et réalise les opérations de gestion financière correspondantes (la Fondation de France). Les modalités de cette répartition sont retracées dans les conventions successivement signées en 1994, 1995 et 1996 avec la Fondation de France. Elles instituent clairement la Fondation de France comme comptable des opérations Sidaction, lui conférant l'obligation légale de production et de publication des comptes.

Ainsi que le note la Cour des Comptes, la Fondation de France s'acquitte régulièrement de cette obligation, conformément aux exigences légales tant en termes de forme que de fond : l'information financière sur l'utilisation des fonds issus de la générosité publique (Compte d'emploi) est produite annuellement, certifiée par le Commissaire aux Comptes de la Fondation de France, publiée dans le rapport annuel de la Fondation de France et tenue à disposition des donateurs des opérations Sidaction. Cette information figure d'ailleurs sur les communications financières liées aux opérations Sidaction (Cf. rapports d'activité d'Ensemble Contre le Sida).

I-b) Une information détaillée

Hors les publications de la Fondation de France, Ensemble Contre le Sida – avec l'accord de cette dernière – publie régulièrement les éléments propres à sa comptabilité d'engagements, ce qui est conforme à son rôle d'ordonnateur.

Les divergences notées par la Cour des Comptes correspondent en fait aux différences de présentation entre la comptabilité des versements, tenue par la Fondation de France, et la comptabilité des engagements, tenue par Ensemble Contre le Sida. Loin de créer une opacité, le souci d'Ensemble Contre le Sida d'une présentation exhaustive de ces deux comptabilités constitue un élément fondamental de l'information du public tant sur la consommation des fonds que sur le travail réalisé en matière de sélection de projets et de programmation d'affectations. Dans tous les cas, les éléments analytiques issus de la comptabilité d'Ensemble Contre le Sida ne se sont jamais substitués à la comptabilité établie par la Fondation de France. Ils apportent des compléments d'information utiles qui s'ajoutent aux données figurant sur l'état des paiements.

I-c) Un contrôle rigoureux

Cette comptabilité analytique tenue par Ensemble Contre le Sida, reflet de son activité d'engagement des fonds Sidaction, est un élément majeur du contrôle apporté à l'utilisation des fonds issus de la générosité publique. Elle permet notamment de contrôler la cohérence des engagements avec les règles statutaires d'affectation des fonds (qui prévoient une répartition paritaire (50%) entre les programmes de recherche et les actions associatives) et la validité des prévisions financières réalisées par l'association. C'est grâce à la connaissance détaillée et actualisée de ces éléments qu'Ensemble Contre le Sida est assurée de ne jamais engager de fonds au delà des ressources effectivement disponibles pour ses missions sociales.

Cette comptabilité est certifiée par le Commissaire aux Comptes de l'association¹, de la même manière que la comptabilité de la Fondation de France est certifiée par son propre Commissaire aux Comptes². Par ailleurs, le Commissaire aux Comptes d'Ensemble Contre le Sida – dans le cadre de sa mission générale – certifie le rapprochement des comptabilités d'engagements et de paiements.

¹ de 1994 à 1996 : cabinet KPMG Fiduciaire de France, Monsieur Jacques Bendavid
de 1997 à 2000 : cabinet Deloitte Touche Tohmatsu Audit, Monsieur Jean-Pierre Vercamer

² de 1994 à 2000 : cabinet BDA, Monsieur François Kremper

I-d) Une affectation optimale aux missions sociales

Les comptes clôturés des trois fonds Sidaction de 1994, 1995 et 1996 (données comptables de la Fondation de France au 31 mars 2000) laissent respectivement apparaître des affectations aux missions sociales s'élevant à 96,9%, 89,9% et 86,9% des dons collectés auprès du public. Ce point, mentionné par la Cour des Comptes dans ses observations, souligne la faiblesse des frais de collecte et de gestion prélevés sur les collectes Sidaction et le soin apporté par Ensemble Contre le Sida à sa gestion de la générosité publique.

La Cour des Comptes prend le parti de rapporter le montant des frais de fonctionnement à chaque collecte, notant la variation du ratio entre les fonds Sidaction 1994, 1995 et 1996. En fait, cette variation en pourcentage est autant due à la fluctuation des frais affectés à ces collectes qu'à celle des ressources de ces opérations. Elle ne remet pas en question la faiblesse du prélèvement effectué sur les dons du public par Ensemble Contre le Sida pour son fonctionnement, qu'il convient de souligner. Ce résultat favorable a notamment été obtenu grâce aux partenariats actifs de la Fondation de France et de la Fondation pour la Recherche Médicale.

II- Un apport majeur à la recherche

La Cour des Comptes souligne l'importance de l'apport d'Ensemble Contre le Sida à la recherche contre le sida et la complémentarité voulue et trouvée avec les pouvoirs publics. La qualité du travail réalisé par Ensemble Contre le Sida depuis 1994 tient en partie au partenariat conclu avec la Fondation pour la Recherche Médicale qui apporte à l'association son expérience et ses compétences en matière de gestion des affectations à la recherche scientifique et médicale.

II-a) Un partenariat encadré

Le partenariat existant avec la Fondation pour la Recherche Médicale pour la gestion des financements scientifiques des fonds Sidaction 1994, 1995 et 1996 n'est pas comparable à celui conclu avec la Fondation de France. La Fondation de France est partie aux conventions signées avec les chaînes de télévision et uniquement liée à Ensemble Contre le Sida par un rapport contractuel. A l'inverse, la Fondation pour la Recherche Médicale est membre d'Ensemble Contre le Sida et de son Conseil d'Administration. Elle est liée à ce titre par le Contrat d'association qui lui fait obligation d'apporter son

aide pour la gestion des dossiers scientifiques en qualité d'expert et pour le versement des subventions au monde scientifique. En ce qui concerne l'absence de convention portant sur la gestion des subventions scientifiques avec la Fondation pour la Recherche Médicale que relève la Cour des Comptes dans son rapport incombait sans doute à la Fondation de France – en tant qu'elle avait la responsabilité comptable des opérations – de formaliser un tel acte instituant la Fondation pour la Recherche Médicale comme comptable délégué ou secondaire. Pour Ensemble Contre le Sida, ses rapports avec la Fondation pour la Recherche Médicale sont en revanche clairement définis et encadrés par les statuts et le règlement intérieur de l'association.

Dans ce cadre juridique général, Ensemble Contre le Sida a tenté à trois reprises de formaliser plus précisément certains aspects de sa relation avec la Fondation pour la Recherche Médicale. En 1994, tout d'abord, afin d'organiser le travail du Comité Scientifique et Médical Sida et d'encadrer mieux les modalités de défraiement de la Fondation pour la Recherche Médicale : ce premier projet ne portait en aucune manière sur la chaîne comptable des versements, liquidés par la Fondation de France. En 1997, ensuite, Ensemble Contre le Sida a cherché, en substitution de la Fondation de France et par souci de simplicité, à établir la Fondation pour la Recherche Médicale comme comptable de premier rang des fonds scientifiques des opérations Sidaction. Cependant, dans l'attente d'un agrément public de la Fondation pour la Recherche Médicale comme fondation relais, ce projet n'a pu être finalisé. En 1999, un accord a pu être conclu entre Ensemble Contre le Sida et la Fondation pour la Recherche Médicale. Il est actuellement en vigueur. Dans ce document, la Fondation pour la Recherche Médicale apporte exclusivement son conseil et son expertise en matière scientifique dans le choix des projets à subventionner. Cependant, la Fondation pour la Recherche Médicale comme la Fondation de France, n'intervient plus désormais dans la procédure de versement des aides ni de leur suivi comptable.

II-b) Des procédures efficaces, en constante amélioration

Les procédures établies en 1994 prévoyaient le rapprochement annuel des travaux du Commissaire aux Comptes d'Ensemble Contre le Sida avec ceux du Commissaire aux Comptes de la Fondation pour la Recherche Médicale. C'est à l'occasion de cet audit annuel, demandé par Ensemble Contre le Sida et accepté par la Fondation

pour la Recherche Médicale, que certaines difficultés ont été constatées concernant la gestion des bourses de recherche. A aucun moment le contrôle demandé par Ensemble Contre le Sida ne s'est heurté à un quelconque blocage ou à une quelconque volonté de dissimulation de la Fondation pour la Recherche Médicale. Bien au contraire, il a permis de faire apparaître une limite des procédures d'instruction conçues en 1994 et l'acceptation de la Fondation pour la Recherche Médicale de rectifier le système d'affectation des financements scientifiques. Les écarts constatés dans les engagements respectifs de la Fondation pour la Recherche Médicale et d'Ensemble Contre le Sida portent sur 3,4% seulement des crédits versés à la recherche sur une période de quatre années (6 appels d'offres). Ces écarts s'expliquent principalement par les ajustements qu'implique une gestion attentive et personnalisée des bourses de recherche (annulation, prorogation, reports, etc.). Ces écarts ont tous été régularisés par le Conseil d'Administration d'Ensemble Contre le Sida. Une modification des procédures prévoit d'ailleurs que les ajustements décidés ou constatés par la Fondation pour la Recherche Médicale font l'objet depuis 1997 d'une régularisation trimestrielle après approbation du Conseil d'Administration d'Ensemble Contre le Sida.

II-c) Un respect des engagements pris

Le financement d'un centre intégré de recherche fondamentale et thérapeutique sur le sida, présidé par le Professeur Luc Montagnier, est un engagement du Sidaction de 1994, pris devant les téléspectateurs et les donateurs de cette opération. Ensemble Contre le Sida a cependant veillé à ce que la parole donnée soit respectée dans des conditions juridiques et financières acceptables. L'action d'Ensemble Contre le Sida a permis de ramener le financement de ce projet dans des limites raisonnables et de contrôler la réalisation du projet. C'est ainsi que, dès 1995, le Conseil d'Administration d'Ensemble Contre le Sida s'est prononcé pour un financement par tranches, retracé dans une convention de financement.

C'est pourquoi il serait inexact de penser que le versement effectué par la Fondation pour la Recherche Médicale de la dernière tranche de ce financement en septembre 1996 l'ait été en dehors de tout engagement d'Ensemble Contre le Sida : la Fondation pour la Recherche Médicale a en fait respecté les échéances initialement fixées par la convention de financement. En revanche, la Fondation pour la Recherche Médicale a manqué de vigilance dans la mesure où

le Conseil d'Administration d'Ensemble Contre le Sida avait conditionné le dernier versement à la production de justificatifs qui n'étaient pas encore parvenus à la date de mise au paiement. Les documents requis par Ensemble Contre le Sida ont cependant été obtenus ultérieurement.

Plus généralement, Ensemble Contre le Sida a veillé à rationaliser et à étager le projet du Professeur Montagnier. Ce projet a été porté en partenariat avec la Fondation Hôpital Saint-Joseph et l'Agence Nationale de Recherche sur le Sida (ANRS) ; le montant du financement a été ramené au tiers des estimations initialement avancées et versé à un organisme de droit français. La liquidation récente de cet organisme ne remet évidemment pas en question la destination des investissements financés par Ensemble Contre le Sida qui s'emploie, en partenariat avec la Fondation Hôpital Saint-Joseph et l'ANRS, à planter de nouvelles activités de recherche cohérentes avec son objet et l'engagement pris devant les donateurs.

III- Un acteur incontournable

Si pour Ensemble Contre le Sida, les actions en matière de recherche sont venues naturellement compléter une politique publique clairement organisée, en revanche l'association a dû faire face dans le domaine social à certaines carences des pouvoirs publics. Les financements d'Ensemble Contre le Sida pouvaient difficilement se fonder sur les orientations imprécises d'une politique de l'Etat souvent défaillante, ni s'appuyer sur des interlocuteurs publics stables (dissolution de l'Association Française de Lutte contre le Sida en 1994 et reprise progressive de ses compétences par le Ministère de la Santé).

III-a) Un fonds privé indépendant

La constitution d'un pôle privé de lutte contre le sida autour d'Ensemble Contre le Sida a permis de répondre dans l'urgence de l'épidémie à des situations graves souvent au bénéfice de populations précarisées. L'inexistence ou l'incohérence de la coordination des politiques publiques nationales et/ou locales ne sauraient être reprochées à Ensemble Contre le Sida à qui il ne revenait pas de suppléer l'action de définition, d'impulsion ou de coordination des opérateurs publics. A ce titre, il appartenait bien à l'Etat d'organiser la consultation avec Ensemble Contre le Sida et non l'inverse. Or jamais Ensemble Contre le Sida n'a été conviée aux réunions

organisées par la Direction Générale de la Santé (DGS) - ni n'a été consultée lorsque des enquêtes portant sur les financements de la lutte contre le sida ont été organisées par la DGS auprès des associations de lutte contre le sida. Ceci alors même qu'Ensemble Contre le Sida se voyait octroyer un agrément de Bienfaisance sur avis de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales (DASS) de Paris, et que le caractère d'Utilité Publique de sa mission était reconnu sur avis du Ministère de la Santé. En outre, l'Administration était nécessairement au courant de l'action d'Ensemble Contre le Sida puisque l'association envoyait systématiquement ses rapports d'activité et le texte de ses appels d'offres aux Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) et aux Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) et que de nombreux contacts ont été sollicités et établis par les responsables d'Ensemble Contre le Sida avec les différents Ministres chargés de la Santé depuis 1994. Malgré ce défaut d'initiative de la puissance publique, Ensemble Contre le Sida a toujours tenu compte, notamment dans les dossiers d'instruction des projets, des financements attribués par l'Etat ou les collectivités. Bien souvent d'ailleurs, pour les projets les plus importants et à vocation pérenne, Ensemble Contre le Sida conditionnait le versement d'une aide à un soutien ou un engagement public, souvent déclenché par son action et sa mobilisation.

Dans de nombreux cas, il faut noter que l'action d'Ensemble Contre le Sida est venue purement et simplement suppléer l'absence d'action ou une action défaillante des opérateurs publics sur le terrain.

Dans le cas particulier des Alpes-Maritimes, Ensemble Contre le Sida a délibérément pris le parti de ne pas cofinancer les programmes soutenus par la DDASS, pour réserver ses aides à des réseaux existants auxquels aucun concours public n'était alloué. Ensemble Contre le Sida s'interroge d'ailleurs sur la politique de distribution des fonds publics menée dans ce département entre 1994 et 1998.

III-b) Une réponse rapide et ciblée

La politique d'Ensemble Contre le Sida a consisté en une intervention d'urgence, ciblée au plus près des besoins. Elle s'est traduite par l'utilisation de structures associatives existantes, la consolidation des grands réseaux de lutte contre le sida et la sélection de programmes de lutte contre le sida permettant de couvrir l'ensemble du territoire national. Son action s'est voulue structurante,

dans le but de stabiliser et d'entretenir un tissu d'associations de lutte contre le sida dans toute la France.

Pour ce faire toutefois, le Conseil d'Administration a pris les garanties nécessaires et a doté l'association de procédures précises. L'exigence d'un dossier de demande complet et détaillé, le respect de procédures d'instruction précises impliquant l'avis d'éminents experts, l'établissement systématique de conventions de financement détaillées, l'exercice d'un contrôle d'utilisation des fonds, les éventuelles demandes de restitution ou actions en justice sont d'ailleurs reconnus par la Cour des Comptes comme une garantie de bonne gestion de la générosité publique.

S'agissant de l'évaluation de la valeur des dirigeants ou de la solidité des organismes, Ensemble Contre le Sida s'est trouvée confrontée à une problématique commune à l'ensemble du monde associatif, spécifiquement accrue du fait de l'implication personnelle des personnes touchées par le VIH et des bouleversements que les effets de la maladie ont pu causer souvent dans la continuité de l'administration de ces structures.

Ce dernier point, conjointement avec le souci de consolidation et de structuration du milieu associatif de lutte contre le sida, explique qu'Ensemble Contre le Sida ait procédé d'une part à une sélection des associations éligibles au fonds et d'autre part, pour renforcer leur assise, décidé de financer des postes salariés permanents, d'acteurs sociaux ou d'administratifs. Ce double choix a permis de stabiliser des structures parfois fragiles et de concentrer progressivement les aides financières réservées aux actions associatives. En la matière, le cas d'Arcat-Sida a valeur d'exemple, puisque les fonds d'Ensemble Contre le Sida ont aussi permis de consolider l'association et de sauvegarder l'investissement financier préalablement consenti.

III-c) Une difficulté à intervenir dans certains cas

La Cour des Comptes, dans l'exercice de son contrôle, a relevé quelques rares anomalies s'agissant des subventions aux associations, qui sont peu significatives au regard de l'importance du travail réalisé par Ensemble Contre le Sida (960 subventions accordées entre 1994 et 1997, pour un montant de 175,6 millions de francs). Ces quatre cas consistent en :

- un programme de prévention communautaire de distribution de préservatifs, pour lequel la Cour des Comptes semble minorer l'objectif d'Ensemble Contre le Sida en matière de prévention par*

la distribution de seringues et de préservatifs gratuits. En la matière, l'action d'Ensemble Contre le Sida non seulement a été reconnue comme pionnière mais a ensuite été relayée par les pouvoirs publics qui ont ainsi validé ce type de programme ;

- *l'association « Le Bus des Femmes », pour laquelle la présentation de la Cour des Comptes met bien en évidence la difficulté du travail dans certains milieux associatifs où l'action est pourtant nécessaire. Ces difficultés existent également pour les pouvoirs publics qui ont d'ailleurs adopté la même attitude qu'Ensemble Contre le Sida dans ce dossier ;*
- *un lieu d'hébergement de personnes atteintes par le VIH dans l'Eure, pour lequel, s'agissant du seul lieu de ce type existant dans la région, Ensemble Contre le Sida devait choisir entre laisser les choses en l'état ou intervenir afin de faire évoluer une structure accueillant déjà cinq adultes et deux enfants séropositifs. Ce choix a permis la mise en place rapide d'un Comité de pilotage, de nombreuses visites sur place et le conditionnement du financement à des améliorations du lieu d'hébergement et de la prise en charge des malades. Ici, et en dépit d'une convergence fructueuse des efforts de la DDASS, Ensemble Contre le Sida n'a pu parvenir, avec la responsable de l'association, à la mise en conformité du lieu d'accueil ;*
- *l'association « Asud Montpellier », pour laquelle le financement d'Ensemble Contre le Sida n'a pas servi à la création d'une salle d'injection, mais a permis de pallier les retards des services publics hospitaliers dans la distribution de produits de substitution. Toutefois, le dossier était difficile et la Cour des Comptes rappelle la vigilance d'Ensemble Contre le Sida qui, après avoir diligenté un audit, a su réagir en moins d'un an pour obtenir l'annulation des subventions programmées dès les dérapages connus.*

D'une manière générale, les observations de la Cour des Comptes, qui ne mettent en cause ni le dynamisme ni l'honnêteté de l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion et la distribution des fonds collectés grâce au Sidaction, soulignent les difficultés qui existent à intervenir dans certains milieux exposés ou socialement précaires. Elles rendent compte, en relevant certains incidents ou certaines erreurs isolées, du travail réalisé pour honorer le mieux

possible les engagements pris devant les donateurs, qu'il s'agisse de l'instauration de procédures précises et fiables, de la capacité de réaction rapide, du contrôle de l'utilisation des fonds versés ou des sanctions infligées dans certains cas. Le contrôle effectué par la Cour des comptes valide implicitement l'organisation retenue par Ensemble Contre le Sida et les modes de gestion utilisés pour l'administration des fonds issus de la générosité publique.

Ensemble Contre le Sida se positionne comme un véritable pôle privé de lutte contre le sida qui intervient soit en complémentarité des pouvoirs publics, soit pour combler certaines carences ou certaines difficultés de l'action publique. Elle a un rôle dynamique indiscutable et est reconnue par la communauté scientifique en matière de recherche sur le VIH. Elle sait intervenir au plus proche des besoins des malades, avec le maximum de sécurité. Les conclusions de la Cour des Comptes l'engagent, par la validation de ses méthodes de gestion, à poursuivre son objet jusqu'à l'extinction définitive de l'épidémie de sida.

**RÉPONSE DE LA FONDATION POUR LA RECHERCHE
MÉDICALE**
AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Réponse du Président de la Fondation pour la recherche médicale

L'analyse du rôle de la Fondation pour la Recherche Médicale doit être remise dans le contexte de la lutte contre le Sida en 1994.

A l'époque, la Fondation pour la Recherche Médicale avait été sollicitée pour s'engager dans le combat contre le Sida, alors même qu'aucun organisme public ou privé n'était, semble-t-il, disposé à assumer la responsabilité de la distribution des budgets du Sidaction destinés à la Recherche. Face à cette carence, la FRM a voulu répondre aux souhaits des donateurs et à la volonté des chaînes de télévision.

La Fondation a jugé, en effet, qu'il était de son devoir de s'engager, compte tenu de son expérience de financement des projets de recherche. Elle apportait de surcroît à ECS sa renommée, en quelque sorte sa garantie, auprès des scientifiques alors qu'ECS n'était pas encore connu.

Le succès considérable du premier Sidaction, qui a surpris tous les observateurs, traduisait bien la sensibilité et la volonté d'action rapide du public devant ce fléau. Ce succès, reflétant bien l'ambiance dramatique qui existait alors face au Sida, donnait à la Recherche un budget trois fois supérieur aux estimations les plus optimistes (et très largement supérieur aux budgets annuels de la FRM).

Dès lors, la Fondation pour la Recherche Médicale avait un devoir d'urgence et d'efficacité pour répondre aux souhaits de l'opinion publique, alors même que ses moyens administratifs ne pouvaient plus gérer « avec les moyens du bord », comme elle l'avait prévu sur la foi des estimations précédentes, des sommes aussi importantes. Elle a choisi de privilégier la qualité de la sélection des projets par rapport au suivi administratif.

Le progrès scientifique pour lutter contre cet horrible fléau constitue bien sûr la priorité absolue. Pour le reste, il fallait « se débrouiller » grâce à l'expérience et au dévouement du personnel de la Fondation qui a souvent pris sur son repos et sa vie privée. Ces personnes ont largement mérité considération et gratitude dans les circonstances où elles ont dû travailler.

La Cour veut bien donner acte des résultats scientifiques obtenus qui constituent l'objectif essentiel. Les quelques dysfonctionnements administratifs dus à l'urgence ont été réglés dès fin 1996, début 1997, comme l'indique le rapport. Le rapport de l'Igas sur la Fondation pour la Recherche Médicale, paru en mars 2000, indique bien d'ailleurs tout le travail accompli par la Fondation pour la Recherche Médicale pour parfaire entre 1993 et 1997 ses méthodes de gestion et de suivi.

Enfin, nous avons atteint l'objectif initial : confier à ECS, devenue une grande association reconnue de tous, l'outil dont elle a besoin au plan de la Recherche contre le Sida, le Comité Scientifique et Médical Sida que la FRM avait créée sous son égide.

Ce complément d'information au rapport de la Cour, permet de comprendre les raisons et les difficultés de la tâche de la Fondation pour la Recherche Médicale qui a scrupuleusement respecté la volonté des chaînes de télévision et les souhaits des donateurs.

Collectes nationales : comment sont employés les fonds ?

Le contrôle du compte d'emploi des ressources recueillies lors des collectes nationales permet de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

La loi du 7 août 1991, complétée par celles des 4 février 1995, 28 mai et 24 juin 1996, donne compétence à la Cour des comptes pour contrôler les comptes d'emploi que doivent établir les organismes faisant appel à la générosité publique. Le décret du 17 septembre 1992 en a fixé les conditions d'exercice.

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