

COUR DES COMPTES

Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique

**« Association pour la recherche sur le cancer
(ARC) »**

Mars 1996

| |
|--|
| INTRODUCTION |
| I. - La présentation du compte d'emploi de l'ARC |
| II. – La collecte des ressources décrites dans le compte d'emploi |
| III. – L'affectation des ressources collectées en 1993 par l'ARC |
| CONCLUSION |
| REONSE DE L'ASSOCIATION POUR LA RECHERCHE SUR LE CANCER |

Introduction

La Cour des comptes a contrôlé le compte d'emploi des ressources que l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) a collectées en 1993 auprès du public dans les conditions prévues par la loi n° 91-772 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.

Créée en 1962 comme Association pour le développement de la recherche sur le cancer à Villejuif (ADRCV) et reconnue d'utilité publique par un décret du 10 novembre 1966, l'ARC "a pour but de favoriser les études et recherches sur le plan scientifique, médical et social¹".

A. - CADRE ET MODALITES DU CONTROLE

Le président de l'ARC avait déclaré le 29 janvier 1993 au préfet du Val-de-Marne, conformément à l'article 3 de la loi du 7 août 1991, que l'ARC souhaitait faire appel à la générosité publique dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national afin "de financer des programmes de recherche, notamment celui d'un futur" -vaccin - "contre le cancer , et aussi de faciliter d'ici à trois ans la formation de 1 000 boursiers sans omettre la mise à la disposition du public du centre d'information scientifique de l'ARC".

Le premier président de la Cour des comptes a fait connaître le 3 février 1994 au président de l'ARC que la Cour avait décidé de contrôler le compte d'emploi 1993 afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs précités.

Ce compte d'emploi a été disponible en juin 1994. Le contrôle s'est déroulé au siège de l'ARC à Villejuif.

En outre, les rapporteurs de la Cour, accompagnés par un représentant de l'association, ont rencontré les présidents des commissions scientifiques nationales de l'ARC, les directeurs et responsables de formations de recherche aidées en 1993 à Villejuif, Paris et Marseille, et ils se sont rendus auprès de quatre fournisseurs de l'association. Celle-ci leur a proposé d'assister aussi à la présentation de ses actions au congrès des notaires et à son assemblée générale.

Faisant application des dispositions de l'article 38-7, ajouté au décret du 11 février 1985 sur la Cour des comptes par le décret n° 92- 1011 du 17 septembre 1992, ils ont consulté les dossiers détenus par le commissaire aux comptes de l'ARC ainsi que par l'administration fiscale.

Avant de déposer leur rapport, ils en ont présenté les principales observations au président de l'ARC en présence du contre-rapporteur, et ils ont recueilli ses commentaires.

La Cour a remis le 8 juin 1995 au président de l'ARC le relevé des constatations provisoires résultant de l'instruction, accompagné d'un questionnaire, en lui rappelant qu'il avait la faculté de demander à être entendu par la Juridiction. Le président de l'association a fait parvenir, le 7 septembre 1995, ses réponses au questionnaire et ses observations sur le relevé de constatations provisoires. Il n'a pas demandé à être entendu.

Certaines constatations provisoires concernaient non seulement l'ARC mais aussi des personnalités ou organismes tiers en relations avec l'association, ainsi que le groupe de fournisseurs le plus important. Elles leur ont été communiquées, ce qui leur a permis de faire connaître leurs observations.

1) Statuts approuvés par un arrêté du 26 juin 1986. La dénomination de l'association est devenue ADRC (sans référence à Villejuif) en 1977 et ARC en 1984.

Au terme de la procédure, la Cour a arrêté le présent relevé d'observations, adressé au président de l'ARC et communiqué aux ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel de l'ARC à la générosité publique, ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ainsi que le prévoit l'article L. 135-2 du code des juridictions financières, ce relevé devra être porté à la connaissance du conseil d'administration et de l'assemblée générale lors de leur prochaine réunion.

B. - SYNTHESE DES OBSERVATIONS DE LA COUR

Comme le prévoit l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour a vérifié la conformité des dépenses engagées par l'ARC aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, tels qu'ils ont été déclarés à la préfecture le 29 janvier 1993. Ce contrôle de l'emploi annuel des ressources collectées a porté à la fois sur les engagements et sur les décaissements comptabilisés au cours de l'exercice. Il a révélé un certain nombre d'anomalies.

1. Une confusion entre engagements et réserves qui ne fait pas ressortir clairement la part de la recherche dans l'utilisation des fonds collectés

a) La confusion entre réserves et engagements ne donne pas une image exacte des dépenses de recherche

L'association a établi deux comptes d'emploi pour 1993, l'un de 581,24 millions de francs, l'autre de 835,22 millions de francs, ce qui ne facilite pas l'analyse des opérations de l'exercice.

Dans les deux comptes d'emploi, une confusion paraît être faite entre engagements et réserves au sujet de 242 millions de francs ouverts pour la recherche qui constituent une réserve pour actions programmées et non un engagement à l'égard de tiers identifiés, chercheurs, boursiers ou organismes de recherche. Il paraîtrait plus exact de parler de prévisions de dépenses sur les années à venir ou de dotation prévisionnelle pluriannuelle.

Ces comptes additionnent indûment dotations prévisionnelles, engagements et décaissements. La Cour estime que la notion la plus significative pour l'information des donateurs est celle des engagements notifiés aux bénéficiaires.

En outre, cette présentation, qui limite à 0,92 p. 100 le montant des réserves, occulte l'augmentation significative de la trésorerie observée au cours des années récentes, qui provient du décalage croissant entre la date de la collecte des fonds et celle de leur utilisation effective pour la recherche.

b) Les engagements pour la recherche n'ont constitué que 27,2 p. 100 des engagements de l'exercice

L'association fait état, dans les documents qu'elle publie, d'une proportion, en 1993, de 76,04 p. 100 des utilisations pour les dépenses de recherche, de prévention et d'information, qu'elle globalise. S'agissant de la part de la recherche, l'ARC s'en tient à la dotation pluriannuelle prévisionnelle de 242 millions de francs déjà évoquée.

Or les bourses et subventions affectées nominativement en 1993, après avis des commissions scientifiques ou suivant une procédure spécifique, qui constituent les engagements véritables en faveur de la recherche, n'ont été que de 124,57 millions de francs. Elles correspondent à 27,2 p. 100 des sommes engagées au cours de l'exercice (458,48 millions de francs).

Quant aux décaissements comptabilisés en 1993 pour les bourses et les subventions aux chercheurs, ils sont intervenus à la fois au titre d'affectations nominatives décidées en 1993 et au titre d'affectations antérieures. Ils ont été de 119,68 millions de francs, soit 26,9 p. 100 des décaissements de l'association.

2. Une répartition analytique des dépenses qui minimise les coûts de collecte

La répartition analytique des dépenses autres que l'aide à la recherche entre, d'une part, les autres missions sociales de l'ARC que sont l'information scientifique et générale et la prévention et, d'autre part, la collecte, le traitement des dons et le fonctionnement de l'association repose largement sur des calculs forfaitaires. La Cour formule des réserves sur plusieurs de ces ventilations.

En particulier, l'association évalue forfaitairement les coûts de collecte à 74,85 millions de francs, auxquels s'ajoutent 25,39 millions de frais de traitement des dons. Cette approche minimise le coût réel : les frais des campagnes de printemps et d'automne 1993, qui ont atteint 145,05 millions de francs, n'ont ainsi été retenus parmi les coûts d'appel à la générosité publique que pour 29,2 p. 100 ; ils sont rattachés pour la plus grande partie aux actions de prévention et d'information ; de même l'ARC ne rattache au coût de la collecte que 12,3 p. 100 des dépenses des autres numéros de Fondamental et de La Lettre de Fondamental. Or l'examen des documents des campagnes et des publications de l'association ne permet pas à la Cour de considérer, comme l'ARC, que les appels à la générosité publique ne présentent qu'un "caractère essentiellement secondaire" dans les campagnes.

3. Une procédure satisfaisante pour le traitement des dons mais des coûts de campagne trop élevés liés à des surfacturations

a) Une procédure sûre de traitement des dons

La vérification des opérations de traitement des dons n'a pas fait apparaître d'anomalies. L'ARC a mis au point une procédure de traitement quotidien des dons qui paraît offrir une réelle sécurité.

b) Des surfacturations pour les achats de papier

Depuis 1980, l'ARC fait appel au concours de prestataires de service spécialisés. Elle traite ainsi à l'extérieur la conception des campagnes de collecte de fonds, d'information et de sensibilisation, la réalisation et le routage de la revue Fondamental, la réalisation de documents vidéo et audio, le traitement et l'encaissement des dons ainsi que la gestion informatique du fichier.

Les facturations de ces fournisseurs ont atteint 288,17 millions de francs en 1993. Pour 54,4 p. 100 (156,72 millions de francs), elles émanent d'un seul fournisseur, "coordinateur et ensemble" pour la fabrication et le publipostage des documents écrits de l'ARC. Cette entreprise appartient, de surcroît, au même groupe que les trois autres principaux fournisseurs de l'ARC. Ces quatre sociétés sont à l'origine de 68,7 p. 100 des facturations de 1993 (198,05 millions de francs).

Les investigations de la Cour ont fait apparaître l'existence de majorations de marges, de surfacturations et de commissions injustifiées pour l'acquisition du papier nécessaire à la réalisation des publications de l'ARC.

4. Une affectation des crédits de recherche insuffisamment coordonnée avec les organismes publics de recherche

a) Une part importante des procédures se fait sans examen collégial

57,8 p. 100 seulement des subventions accordées en 1993 l'ont été après avis d'une commission scientifique, nationale ou régionale. Les autres aides ont été allouées suivant des procédures spécifiques qui ne comportent généralement pas un examen collégial.

L'examen de la répartition des aides fait apparaître une forte concentration. Les 13 unités du CNRS les plus aidées ont ainsi reçu 50,3 p. 100 des subventions allouées par l'ARC aux 133 unités du CNRS dont les projets ont été retenus. Quatre des 7 formations du CNRS ou de l'INSERM auxquelles l'ARC a attribué plus de 2 millions de francs en 1993 ont largement bénéficié des procédures spécifiques.

Dans une grande proportion, les aides font immédiatement suite à un précédent concours de l'ARC pour la même recherche. Les demandes réellement nouvelles sont minoritaires.

Les procédures spécifiques ont servi notamment à financer des dépenses de personnel de l'Institut du cancer et d'immunogénétique (ICIG) par l'intermédiaire d'une association rémunérée par une subvention de l'ARC. Le problème posé par la situation de ce personnel lors de la transformation de l'ICIG n'a trouvé que récemment une solution qui laisse un financement important à la charge de l'ARC.

b) Une mauvaise information des organismes publics de recherche

L'exacte affectation des ressources collectées aux objectifs définis dans l'appel à la générosité publique ne pourrait qu'être facilitée par une coordination des actions de l'ARC en faveur de la recherche avec les actions entreprises par d'autres organismes dans ce domaine.

Pour les bourses, il existe une réelle coopération entre organismes financeurs, l'ARC et d'autres associations, et une complémentarité certaine entre les bourses de l'ARC et celles du ministère, qui ne visent pas les mêmes années de formation et de recherche.

Par contre, s'agissant des subventions, les organismes publics de recherche n'ont qu'une connaissance incomplète des fonds alloués par l'ARC. Ils estimaient ainsi ces concours pour 1993 à 27,8 millions de francs pour le CNRS et 13,9 millions environ pour l'INSERM alors que les montants relevés dans les décisions de l'ARC atteignent respectivement, pour les seules subventions, 53,7 millions et 21,5 millions.

La coordination avec les organismes publics de recherche et les services de l'Etat chargés de la santé n'a pas été suffisante pour plusieurs opérations importantes. L'ARC qui a investi, suivant ses propres chiffres, 50 millions de francs de 1989 à 1991 pour le Centre européen de recherche médico-chirurgicale lasers de Rueil-Malmaison constatait elle-même au début de 1994 que les lasers, dont le coût s'élevait à près de 32 millions de francs, restaient inutilisés et devaient être transférés dans un autre centre hospitalier. Des équipements coûteux n'ont pas été utilisés pendant au moins cinq ans. Il est apparu, de surcroît, que plusieurs des lasers entreposés à Rueil et transférés en décembre 1994 au Groupe de la Pitié-Salpêtrière n'étaient pas homologués.

Les comptes laboratoires ouverts dans la comptabilité de l'ARC au nom des bénéficiaires de ses aides décrivent aussi, à l'occasion, l'encaissement de ressources propres obtenues par différents chercheurs auprès de firmes pharmaceutiques ou d'autres organismes faisant appel à la générosité publique, sans que les organismes publics dont ils dépendent en soient informés. La Cour prend acte de l'engagement de l'ARC de solliciter désormais des chercheurs une attestation de ces organismes acceptant qu'elle gère ces ressources.

5. Des anomalies dans les dépenses de personnel

L'instruction a fait apparaître qu'un certain nombre de personnes affectées au centre technique pour le soutien de la recherche sur le cancer du CNRS à Villejuif était, en fait, employé à temps complet par l'ARC, à l'insu de la direction générale du centre national. Les rémunérations complémentaires versées par l'ARC n'étaient déclarées au CNRS ni par l'association ni par les agents.

I. La présentation du compte d'emploi de l'ARC.

A. - ETABLISSEMENT DU COMPTE D'EMPLOI

Les comptes d'emploi de l'ARC ont été établis à partir d'un traitement analytique du compte de résultat 1993. L'association a considéré que toutes les ressources collectées au cours de l'année 1993 provenaient des campagnes d'appel à la générosité publique conduites cette année-là, ce qui n'appelle pas d'observation de la Cour. C'est donc la totalité des ressources de l'association collectées en 1993 qui a été examinée afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par l'ARC aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, notamment l'affectation des dons par type de dépense.

1. Tenue des comptes de l'association

L'ARC dépasse largement les seuils définis pour la production de différents documents comptables par la loi du 1er mars 1984 relative à la prévention, au redressement et à la liquidation des entreprises. La tenue de ses comptes annuels a fait l'objet d'une réorganisation administrative et comptable en 1993, afin notamment de préciser par écrit les procédures existantes.

La dotation budgétaire de l'ARC est constituée par le budget, présenté en grandes masses, concernant les actions de l'exercice suivant dont le financement a pour origine l'excédent comptable de l'exercice considéré. Il y a donc un décalage d'au moins un exercice comptable entre le moment où les recettes sont collectées et celui où elles sont utilisées. L'ARC fait valoir que "les scientifiques sont donc assurés le jour de l'attribution en leur faveur d'une bourse ou d'une subvention [...] de pouvoir bénéficier effectivement d'aides financières réelles ne reposant pas sur des recettes futures de l'association, par définition aléatoires".

Les recettes et les dépenses sont comptabilisées lors de l'encaissement des dons, legs et subventions, ou du décaissement des différents paiements, notamment des dépenses de recherche des laboratoires réglées par l'association. Un système d'enregistrement et de suivi d'engagements permet de refléter dans des états de synthèse les dettes de l'ARC à l'égard des laboratoires, des boursiers, des fournisseurs et des autres créanciers. Les comptes annuels sont complétés par une présentation des charges de l'ARC sous une forme analytique à partir de sections représentatives des actions de l'association.

2. Conventions retenues pour la présentation du compte emploi

L'association a établi deux comptes d'emploi qui sont reproduits ci-après.

COMPTES DES EMPLOIS ET RESSOURCES DE L'ARC PRÉSENTÉS PAR L'ASSOCIATION

PREMIER COMPTE D'EMPLOI

| RESSOURCES | MONTANT Au 31-12-1993 | EMPLOIS | MONTANT Au 31-12-1993 | POURCENTAGES 1993 |
|---|--------------------------|--|--------------------------|----------------------|
| Dons manuels. | 329 499 423 | Dépenses opérationnelles ou missions : | | |
| Legs. | 182 762 928 | - prévention et information en matière scientifique. | 199 996 711 | 76 |
| Produits de la vente des dons en nature | 22 223 130 | - dépenses de laboratoires et bourses | 242 000 000 | |
| Produits financiers | 34 864 775 | Coûts directs d'appel à la générosité du public + frais de traitement des dons | | |
| Autres produits (subventions) | 1 111 423 | Frais de fonctionnement. | 100 235 162 | 17,3 |
| Produits accessoires. | 1 238 278 | Obligations légales. | 20 777 312 | 3,6 |
| Autres produits | 1 683 298 | | | |
| Report des ressources non utilisées. | 7 861 948 | | | |
| TOTAL (A) | 581 245 023 | TOTAL (B). | 575 913 330 | 2,2 |
| | | Ressources restant à effectuer | 5 331 693 | 0,9 |

*Signé : Le président
Le trésorier
Le commissaire aux comptes*

DEUXIÈME COMPTE D'EMPLOI PRÉSENTÉ PAR L'ASSOCIATION

| RESSOURCES | MONTANT au 31-12-1993 | EMPLOIS | MONTANT Au 31-12-1993 |
|--|--------------------------|--|--------------------------|
| Dons manuels | 329 499 423 | Dépenses opérationnelles ou missions :... | |
| Legs.. | 182 762 928 | - prévention et information en matière scientifique | 191 121 684 |
| Produits de la vente des dons en nature | 22 223 130 | - dépenses de laboratoires et bourses | 119 685 950 |
| Produits financiers | 34 864 775 | | |
| Autres produits (subventions) | 1 111 423 | | |
| Produits accessoires. | 1 238 278 | Dotation engagements laboratoires. | 143 166 273 |
| Autres produits | 1 683 298 | Coûts directs d'appel à la générosité du public + frais de traitement des dons..... | 100 235 162 |
| Report des ressources non utilisées. | 7 861 948 | | |
| Bourses et subventions affectés nominativement. | 124 566 485 | Frais de fonctionnement | 20 777 312 |
| Reprise engagements laboratoire.. | 129 410 712 | Obligations légales | 12 904 145 |
| TOTAL DES RESSOURCES..... | 835 222 220 | TOTAL DES EMPLOIS | 587 890 526 |
| | | Budgets 1994 (bourses et subventions à effectuer | 242 000 000 |
| | | Ressources affectées en réserves. | 5 331 694 |

*Signé : Le président
Le trésorier
Le commissaire aux comptes*

Les chiffres portés sur les deux comptes ont été vérifiés par rapprochement avec les pièces et balances comptables de l'association.

Un compte dont le montant s'élève à 581,24 millions de francs

De même montant que le compte de résultat de l'exercice, il retrace, pour la partie ressources, l'ensemble des ressources recueillies en 1993.

La partie emplois, quant à elle, n'intègre ni les dépenses de recherche des laboratoires de l'exercice considéré (119,69 millions de francs) ni les engagements décidés au cours de l'exercice en faveur de la recherche (124,57 millions de francs), mais fait apparaître une dotation budgétaire prévisionnelle et pluriannuelle pour les exercices suivants au bénéfice des laboratoires (242 millions de francs). Par contre, les emplois prennent bien en compte les dépenses de l'exercice en cours pour les "dépenses d'information et de prévention", les "coûts d'appel à la générosité publique" et les "frais de fonctionnement" de l'association.

Ce premier compte d'emploi présente de façon exacte les ressources encaissées par l'ARC au cours de l'exercice concerné. Par contre, la description des emplois ne permet pas de connaître le montant des aides effectives de l'association pour la recherche en 1993.

Un compte dont le montant s'élève à 835,22 millions de francs L'association présente ce document comme découlant des principes qu'elle a retenus : elle ouvre une ligne de crédit aux laboratoires aidés ; les règlements ou les remboursements interviennent après vérification des frais engagés ou exposés par les laboratoires ; les ressources collectées en 1993 financeront des bourses et subventions qui ne seront affectées nominativement par les commissions scientifiques qu'au cours des exercices suivants.

La partie ressources comprend, comme dans le premier compte, l'ensemble des ressources recueillies en 1993 (581,24 millions de francs), mais aussi la reprise des engagements auprès des laboratoires non soldés à la clôture de l'exercice précédent (129,41 millions de francs) et les bourses et subventions affectées nominativement en 1993 (124,57 millions de francs).

La partie emplois comprend non seulement les dépenses pour 1993 de prévention, d'information, d'appel à la générosité publique et de fonctionnement (325,04 millions de francs), mais aussi les dépenses de recherche des laboratoires et de bourses réglées par l'association en 1993 (119,69 millions de francs) et les engagements auprès des laboratoires non soldés à la clôture de l'exercice (143,17 millions de francs), ainsi que la dotation prévisionnelle et pluriannuelle (242 millions de francs).

Ce second compte d'emploi reflète mieux la procédure de gestion des subventions de l'ARC. Mais la présentation retenue conduit à faire figurer anormalement en ressources les bourses et subventions de recherche affectées nominativement durant l'exercice par les commissions scientifiques, qui sont les véritables engagements de l'ARC pour la recherche en 1993.

Dans les deux comptes d'emploi, une confusion paraît être faite entre engagements et réserves. L'ARC a fait état dans sa réponse à la Cour des "dépenses engagées (242 millions de francs) et affectées au bénéfice de la recherche sur la base d'engagements solennels pris par le conseil d'administration". Mais il ne s'agit pas d'engagements vérifiables qui feraient apparaître une dette de l'association envers des tiers identifiés. Une telle dette n'est constituée que par les affectations nominatives de bourses et subventions décidées par le conseil d'administration sur la proposition des commissions scientifiques ou suivant une procédure spécifique (124,57 millions de francs en 1993).

S'agissant des 242 millions de francs ouverts au budget de 1994, il paraîtrait plus exact de parler de prévisions de dépenses sur les années à venir ou de dotation prévisionnelle pluriannuelle. L'ARC a d'ailleurs elle-même indiqué à la Cour que cette dotation de 242 millions financée par les ressources collectées en 1993 a donné lieu à affectation nominative à des chercheurs ou des boursiers à hauteur de 143 millions de francs en 1994 et de 63 millions de francs au premier semestre de 1995.

B. - ANALYSE DU COMPTE D'EMPLOI

1. Les ressources de l'association

Les deux comptes d'emploi retiennent les mêmes chiffres pour les ressources encaissées en 1993, qui s'élèvent à 573,38 millions de francs et auxquelles s'ajoute le report des ressources non utilisées de 7,86 millions de francs.

Répartition des ressources de l'ARC collectées de 1990 à 1993

| | 1990 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | MF | % | MF | % | MF | % | MF | % |
| Ressources totales | 483,86 | 100 | 473,63 | 100 | 468,48 | 100 | 573,38 | 100 |
| Ressources provenant d'appels à la générosité | | | | | | | | |
| | 447,38 | 92,5 | 430,18 | 90,8 | 433,20 | 92,5 | 534,48 | 93,2 |
| Dont | | | | | | | | |
| Dons | 296,9 | 61,4 | 305,23 | 64,4 | 295,59 | 63,1 | 329,50 | 57,4 |
| Legs | 134,19 | 27,7 | 10,38 | 21,2 | 109,66 | 23,4 | 182,76 | 31,9 |
| Ventes en dons nature | 16,29 | 3,4 | 24,57 | 5,2 | 27,95 | 6,0 | 22,22 | 3,9 |
| Ressources ne provenant pas d'appels à la générosité | | | | | | | | |
| | 36,48 | 7,5 | 37,96 | 8,0 | 35,28 | 7,5 | 38,90 | 6,8 |
| Dont | | | | | | | | |
| Produit financier | 29,13 | 6,0 | 37,96 | 8,0 | 30,79 | 6,6 | 34,87 | 6,1 |
| autres | 7,35 | 1,5 | 5,49 | 1,2 | 4,49 | 0,9 | 4,03 | 0,7 |

Les ressources provenant directement d'appels à la générosité publique (534,5 millions de francs) représentent 93,2 p. 100 des ressources de l'association hors report des ressources inutilisées à la fin de 1992 (57,4 p. 100 pour les dons, 31,9 p. 100 pour les legs et 3,9 p. 100 pour les produits de la vente des dons en nature).

Les dons (329,5 millions de francs) ont été collectés à la suite des deux campagnes nationales d'appel à la générosité publique de mars et octobre 1993. Ils comprennent les cotisations et dons sans affectation (313,7 millions de francs), les cotisations et dons affectés (5 millions) et les abonnements à Fondamental (10,8 millions).

Le rapport des legs encaissés en 1993 (182,8 millions de francs) avec les campagnes de cette année-là est moins assuré. Il est clair, en revanche, qu'il s'agit bien du produit d'appels de l'ARC à la générosité publique.

Les produits de la vente des dons en nature (22,2 millions de francs) correspondent à la vente par l'association de cartes de voeux et des disques ou cassettes du "cadeau de la vie". Dans la mesure où les artistes ont renoncé à leurs droits d'auteur, le classement des ressources correspondantes en vente des dons en nature paraît légitime.

Les ressources ne provenant pas directement d'appels à la générosité publique, d'un montant de 38,9 millions de francs, représentent 6,8 p. 100 des ressources de l'association, dont 6,1 p. 100 pour les produits financiers (34,9 millions de francs en 1993).

Un certain nombre de collectivités territoriales contribuent chaque année au financement de l'ARC par le versement de subventions. En particulier, 1 003 villes ont versé 563 969 francs à l'ARC en 1993.

L'ARC a encaissé aussi des ressources propres obtenues par différents chercheurs, soit de firmes pharmaceutiques soit auprès d'autres organismes faisant appel à la générosité publique (Association française de lutte contre la mucoviscidose, Association française de lutte contre les myopathies, Association vaincre les maladies lysosomales, Fondation pour la recherche médicale, Ligue nationale contre le cancer).

L'ARC a soutenu que ces recettes et les dépenses qu'elles permettent de financer n'étaient pas reprises au compte d'emploi. Les recettes figurent bien en ressources du compte d'emploi. Quant aux dépenses, elles font partie des dépenses de recherche ou "dépenses des laboratoires" que comporte, en emplois, le compte s'élevant à 835,22 millions. Les sommes restant en fin d'exercice sur les lignes de crédit des chercheurs sont incluses à la rubrique "dotation engagements laboratoires" du même compte.

Il peut être noté d'ailleurs que lorsque ces recettes consistent en subventions accordées par d'autres organismes qui font appel à la générosité publique, il se produit un effet de "cascade", il est vrai limité : le même don et la même aide à la recherche sont comptés deux fois, par le premier organisme puis par l'ARC, quand est calculé le total des ressources et des emplois.

2. Les emplois

Dans le document intitulé "compte d'emploi annuel des ressources - exercice 1993", l'association présente l'utilisation des fonds (581,24 millions de francs) en globalisant les dépenses de recherche, de prévention et d'information, ce qui fait ressortir un sous-total de 442 millions de francs et une proportion de 76,04 p. 100 pour les missions sociales de l'ARC, puis en distinguant les frais de collecte (12,88 p. 100), le traitement des dons (4,37 p. 100), les frais généraux (3,57 p. 100), les obligations légales (2,22 p. 100) et les réserves (0,92 p. 100). Ces proportions figurent dans différents documents publiés par l'ARC, à l'occasion notamment de l'assemblée générale de l'association du 16 juin 1994. Or, cette présentation revient à additionner indûment une dotation prévisionnelle pluriannuelle pour la recherche (242 millions de francs), des engagements de l'exercice pour la prévention et l'information (200 millions de francs) et des décaissements pour les autres emplois.

a) Part de la recherche dans l'utilisation des fonds collectés

Dotation prévisionnelle et pluriannuelle

Il a déjà été exposé que la dotation prévisionnelle et pluriannuelle de 242 millions votée pour 1994 par le conseil d'administration, si elle est bien financée par le produit de la collecte 1993, compte tenu du décalage entre l'encaissement des fonds et leur affectation, constitue une réserve pour actions programmées et non un engagement à l'égard de tiers identifiés, chercheurs, boursiers ou organismes de recherche.

**Evolution des dépenses de recherche
 (dotations prévisionnelles pluriannuelles)
 (en millions de francs)**

| | : 1990 | : 1991 | : 1992 | : 1993 | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|
| : Ressources totales | 483,86 | 473,63 | 468,48 | 573,38 | |
| : dont | : | : | : | : | |
| : Générosité publique | 447,38 | 430,18 | 433,20 | 534,48 | |
| : Recherche | : | : | : | : | |
| : Bourses et subventions | : | : | : | : | |
| : à affecter... | 195,00 | 113,00 | 110,80 | 242,00 | |

Engagements

Pour la Cour, il est plus significatif de ne retenir que les engagements notifiés à leurs bénéficiaires, comme le font d'ailleurs d'autres associations d'aide à la recherche. Les bourses et subventions affectées nominativement en 1993, après avis des commissions scientifiques ou suivant une procédure spécifique, au moyen de la dotation décidée par le conseil d'administration pour 1993, ont été de 124,57 millions de francs, comme l'indique le second compte d'emploi. Elles ont été inscrites au crédit des comptes laboratoires ouverts au nom des bénéficiaires, ou globalement pour les boursiers. Les bénéficiaires détiennent alors une créance sur l'ARC.

Elles représentent 27,2 p. 100 des engagements de l'exercice (458,48 millions de francs²). Ce montant d'affectations nominatives correspond à la tendance observée depuis 1990.

Evolution des dépenses de recherche (engagements)

(en millions de francs)

| | : 1990 | : 1991 | : 1992 | : 1993 | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|
| : Ressources totales | 483,86 | 473,63 | 468,48 | 573,38 | |
| : dont | : | : | : | : | |
| : Générosité publique | 447,38 | 430,18 | 433,20 | 534,48 | |
| : Recherche | : | : | : | : | |
| : Bourses et subventions | : | : | : | : | |
| : affectées | 157,89 | 138,04 | 124,59 | 124,57 | |

2) Les emplois du premier compte d'emploi (sauf la dotation prévisionnelle et pluriannuelle de 242 millions de francs) et les bourses et subventions affectées nominativement (124,57 millions de francs) inscrites en ressources du second compte d'emploi.

Décaissements

Si l'on considère les décaissements, qui ont été comptabilisés en 1993, qu'ils soient intervenus au titre d'affectations nominatives décidées en 1993 ou au titre d'affectations antérieures, se sont élevés à 119,68 millions de francs, ainsi qu'il ressort du second compte d'emploi. Les paiements de bourses ont atteint 25,06 millions de francs, les subventions aux chercheurs se sont élevées à 94,62 millions de francs. Au total, les paiements pour la recherche en 1993 ont représenté 26,9 p. 100 des décaissements de l'association (444,72 millions de francs³).

Evolution des dépenses de recherche (décaissements)

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ressources totales | 483,86 | 473,63 | 468,48 | 573,38 |
| dont | | | | |
| Générosité publique | 447,38 | 430,18 | 433,20 | 534,48 |
| Recherche | | | | |
| Bourses et subventions | | | | |
| à affecter... | 195,00 | 113,00 | 110,80 | 242,00 |

b) Répartition analytique des autres dépenses

La répartition analytique des autres dépenses entre, d'une part, l'information scientifique ou générale et la prévention⁴ et, d'autre part, la collecte, le traitement des dons et le fonctionnement repose largement sur des calculs forfaitaires.

Fondamental et La Lettre de Fondamental

L'ARC ne rattache ainsi que 12,3 p. 100 des dépenses de Fondamental et de La Lettre de Fondamental (75,08 millions de francs en 1993⁵) au coût de la collecte, tandis que 84,8 p. 100 relèveraient de l'information ou de la prévention⁶. Elle ne retient en effet que le rapport entre les espaces rédactionnels d'appel à la générosité et l'ensemble des pages. Elle soutient que c'est "seulement à titre accessoire et secondaire" que son conseil d'administration a considéré que Fondamental et La Lettre de Fondamental "étaient des supports idéaux pour promouvoir des actions de collecte de fonds au sein de ces publications, en raison du faible coût complémentaire engendré par l'intégration d'une enveloppe T et de quelques pages consacrées à l'appel à la générosité du public".

3) Emplois du second compte d'emploi (sauf la ligne "dotation engagements laboratoires" de 143,17 millions de francs, qui correspond aux engagements auprès des laboratoires non soldés à la clôture de l'exercice).

4) Autres dépenses opérationnelles ou missions sociales de l'ARC, au sens de l'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi annuel.

5) sans comptabiliser les dépenses des deux numéros de La Lettre de Fondamental des campagnes de printemps et d'automne (51,41 millions de francs pour la Lettre n° 5 et 58,81 millions de francs pour La Lettre n° 7).

6) 75,08 millions de francs en 1993 dont 9,24 millions pour la collecte (12,3 p. 100), 63,67 millions pour l'information ou la prévention (84,8 p. 100), 0,16 million pour les justificatifs fiscaux (0,2 p. 100) et 2,01 millions pour les frais généraux (2,7 p. 100).

L'examen du contenu des numéros de 1993 des deux publications auquel la Cour a procédé fait apparaître qu'elles dispensent une information scientifique puisée à bonne source et une information générale présentée de manière vivante, même si la prévention proprement dite occupe une moindre place. Cet examen conduit la Cour à constater que l'appel à la générosité publique n'a nullement un caractère "accessoire et secondaire".

Campagnes annuelles

De même, les frais des deux campagnes annuelles de printemps et d'automne (145,05 millions de francs en 1993) ne sont imputés que pour 29,2 p. 100 aux coûts directs d'appel à la générosité publique et figurent pour 70,8 p. 100 dans les dépenses de prévention ou d'information⁷.

L'ARC fait valoir que dans les objectifs de ses campagnes semestrielles "la collecte de dons et l'entretien du fichier des membres adhérents et donateurs" viennent "en second rang". Ici encore, une analyse du contenu, des messages et des supports des campagnes fait apparaître qu'il ne peut être soutenu que les dépenses de campagne ne relèvent des frais de collecte que pour moins de 30 p. 100. D'ailleurs, l'association justifie le recours à des prestataires de services par la nécessité de faire correspondre la publication de La Lettre de Fondamental aux deux campagnes annuelles d'appel à la générosité publique.

Actions régionales et départementales

D'un montant moins élevé, les frais d'organisation des actions régionales et départementales sont intégralement rattachés aux rubriques prévention-information et frais généraux (5,82 millions de francs). Aucune dépense n'est imputée au poste des coûts de collecte. L'ARC a pourtant exposé elle-même que le contrat conclu pour l'organisation des manifestations avec un prestataire de service extérieur n'a pas été renouvelé en 1994 en raison d'aléas "au niveau de l'image de l'Association" mais aussi "d'une insuffisance de remontée de dons par rapport aux espérances qui avaient motivé une telle initiative".

La Cour ne souscrit donc pas à l'analyse faite par l'ARC du "caractère très accessoire de cette activité de collecte de dons par rapport à celui prédominant de l'information, de la prévention" qui la conduit "à ne pas appréhender un pourcentage de ces dépenses à affecter en coût de collecte".

II. La collecte des ressources décrites dans le compte d'emploi.

A. - LES CAMPAGNES

1. Forme et objet des campagnes

L'Association pour la recherche sur le cancer organise chaque année deux campagnes à l'échelon national en faveur de la recherche sur le cancer.

En 1993, la campagne de printemps s'est déroulée au mois de mars avec la diffusion de La Lettre de Fondamental n° 5. Le thème développé était : "Agir en bénéficiant des conseils du centre d'information scientifique de l'ARC et en finançant les programmes de recherche de l'ARC ainsi que la formation de trois cents boursiers". La campagne d'automne s'est déroulée en octobre 1993 avec la diffusion de La Lettre de Fondamental n° 7 sur le thème "Mobilisons-nous avec les chercheurs Vaccins anti- cancer ". Elle donnait notamment l'implantation des programmes de recherche en cours ainsi que celle du programme Vaccins anti- cancer , pour lequel étaient demandés 20 millions de francs supplémentaires.

7) 145,05 millions de francs en 1993 dont 42,33 millions pour la collecte (29,2 p. 100) et 102,72 millions pour l'information ou la prévention (70,8 p. 100).

Depuis 1980, l'ARC fait appel au concours de prestataires de services spécialisés. Elle traite ainsi à l'extérieur : la réalisation de la revue Fondamental et de La Lettre de Fondamental, la conception des campagnes de collecte de fonds, d'information et de sensibilisation, la réalisation de documents vidéo et audio, la conception de plans médias, la gestion informatique du fichier, le traitement et l'encaissement des dons, l'envoi des cartes de membres et des justificatifs fiscaux.

a) La campagne de printemps

La campagne du printemps 1993 a eu pour support principal l'édition de La Lettre de Fondamental n° 5 de février 1993.

L'appel à la générosité publique n'était pas le seul objectif de cette Lettre : "L'objectif essentiel est d'inciter chaque destinataire à agir contre le cancer en s'informant." Mais il venait aussitôt après : "Agir contre le cancer, c'est aussi participer au développement des programmes de recherche les plus porteurs d'espoir, les vaccins anti-cancer." Simultanément, l'ARC faisait appel à des supports publicitaires complémentaires : affichage, messages radiodiffusés et télévisés.

Le coût total de la campagne de printemps a été de 68,76 millions de francs, dont notamment 51,41 millions de francs pour La Lettre de Fondamental éditée à 13,55 millions d'exemplaires⁸, 10,85 millions pour les spots et espaces publicitaires à la télévision, 4,36 millions pour les messages et espaces publicitaires à la radio et 1,75 million pour l'affichage.

L'exactitude du nombre de diffusions à la télévision a été vérifiée. Le nombre des spots sur les chaînes de grande audience a progressé de 16 p. 100 par rapport à 1992, ce qui explique l'augmentation des coûts (8,51 millions de francs en 1992, 10,85 millions de francs en 1993). Deux campagnes radio ont été effectuées en 1993 contre une seule en 1992. L'action affichage a été menée en même temps que la campagne de télévision et de radio. Elle a comporté une action spécifique, d'un montant de 293 000 francs, dans le réseau SNCF.

b) La campagne d'automne

La campagne d'automne 1993 avait pour support principal l'édition de La Lettre de Fondamental n° 7 d'octobre 1993.

Elle faisait appel, elle aussi, à des supports publicitaires complémentaires, affichage et messages radiodiffusés et télévisés. Les coûts correspondants ont été de 76,29 millions de francs, dont notamment 58,81 millions de francs pour La Lettre de Fondamental tirée à 17 millions d'exemplaires⁹, 12,28 millions pour les spots et espaces publicitaires à la télévision, 3,46 millions pour les messages et espaces publicitaires à la radio, et 1,53 million pour l'affichage.

L'action télévisée s'est déroulée du 20 octobre au 20 novembre 1993 sur les trois principales chaînes françaises. La diffusion des spots télévisés a été contrôlée en rapprochant les jours et les heures de diffusion par chaîne avec les relevés de passage, seuls éléments que l'ARC ait présentés sur l'impact de l'action télévisée.

A la campagne d'automne était intégrée l'opération du "Cadeau de la vie". Il s'agissait, comme chaque année depuis dix-neuf ans, de l'édition d'un disque vendu au profit de l'association par les bureaux de poste et par correspondance.

8) 33,98 millions de francs pour la fabrication et la mise sous film du message, 14,98 millions de francs pour les affranchissements, 2,45 millions de francs pour la location d'adresses.

9) 33,82 millions de francs pour la fabrication et la mise sous film du message, 21,67 millions de francs pour les affranchissements, 3,32 millions de francs pour la location d'adresses.

Pour réaliser cette opération, l'ARC s'adresse à un prestataire de services extérieur. Les coûts correspondants pour l'année 1993 s'élèvent à 10,95 millions de francs, non compris le coût indirect pour l'association qu'engendrent le suivi de l'opération et l'insertion d'appels dans Fondamental ou La Lettre de Fondamental. Les produits de la vente du "Cadeau de la vie" ont été de 22,1 millions de francs en 1993¹⁰. L'ARC a exposé que le caractère rentable de la campagne du "Cadeau de la vie" est un élément secondaire et que la campagne permet une fidélisation des adhérents et des donateurs, en vue notamment d'orienter les legs vers elle.

Aux deux campagnes spécifiques du printemps et de l'automne s'ajoute le rappel tout au long de l'année, dans Fondamental et La Lettre de Fondamental, du thème de la campagne en cours et des indications pratiques sur les dons.

c) Coût total des campagnes

L'ARC évalue les coûts de collecte à 74,85 millions de francs, auxquels s'ajoutent 25,39 millions de frais de traitement des dons.

La Cour a déjà marqué son désaccord sur la répartition analytique des dépenses que l'ARC propose entre les coûts de collecte et de traitement des dons et les actions de prévention et d'information, qui seraient respectivement de 100,24 et de 191,12 millions de francs. En ce qui concerne en particulier les campagnes de printemps et d'automne, dont le coût total a été de 156 millions de francs¹¹, l'ARC ne retient que 34,2 p. 100 de celui-ci comme coût de collecte, et écarte même totalement les dépenses d'organisation des actions régionales et départementales (5,82 millions de francs).

2. Les marchés de prestations de service

a) Les fournisseurs de l'ARC

L'association a exposé à la Cour que, dans le secteur de la communication et de l'informatique, elle fait "appel à un prestataire qui joue le rôle de coordinateur et d'ensemblier".

Les facturations des fournisseurs ont atteint 288,17 millions de francs en 1993. Pour 156,72 millions de francs (54,4 p. 100), elles émanent d'un seul fournisseur qui est le "coordinateur et ensemblier" pour la fabrication et le publipostage des supports écrits de l'ARC¹². L'ARC a répondu à la Cour que son action, "développée avec l'intervention du coordinateur-ensemblier [...], est, par définition et par décision opérationnelle, nécessairement très élevée et peut effectivement représenter les deux tiers du poste services extérieurs de l'année 1993 dans la mesure où ce prestataire pivot exécute d'ordre et pour compte de l'ARC les deux tâches très importantes suivantes : d'une part, la fabrication et la diffusion des publications de l'ARC, d'autre part, l'organisation des campagnes de sensibilisation du public".

L'ARC a mentionné "les difficultés liées à l'importance de la diffusion des publications (3,5 millions ou 18 millions d'exemplaires, suivant les diffusions) dans des fenêtres de temps très étroites du fait de leur couplage avec une campagne audiovisuelle" et confirmé qu'elle a fait appel chaque année au même "coordinateur-ensemblier", "sur une base de gré à gré lui permettant de s'affranchir à tout moment de cette société".

10) 12,99 millions de francs pour le "Cadeau de la vie" 1993, 8,73 millions de francs pour celui de 1992 et 0,38 million de francs d'autres recettes.

11) 134,74 millions de francs en 1990, 132,85 millions en 1991, 129,41 millions en 1992.

12) 197,27 millions de francs sur 332,73 en 1992.

Elle a envisagé de mettre en place "trois commissions scientifiques et techniques ad hoc permettant notamment de monitorer et de surveiller les fonctions de l'ARC externalisées dans les domaines techniques suivants : publications et campagnes de sensibilisation, informatique et gestion des bases de données du fichier adhérents/donateurs, traitement matériel des dons et gestion des disponibilités". Mais ces commissions n'ont pas été mises en place.

b) Les relations entre l'ARC et un groupe de fournisseurs

Le "coordinateur-ensemblier" est une filiale à 97,2 p. 100 d'une société qui détient aussi les trois quarts du capital de la société qui gère le fichier de l'ARC et 69,4 p. 100 de celui de la société à laquelle l'ARC s'adresse pour superviser les travaux de stand et de bâtiment qu'elle réalise ou qu'elle subventionne. Elle a en outre une participation minoritaire, d'un tiers du capital, dans la société qui conçoit les campagnes de l'ARC. Ces quatre fournisseurs sont à l'origine de 68,7 p. 100 des facturations de 1993 (198,05 millions de francs)¹³. La proportion est de 61,5 p. 100 pour les trois premières sociétés, filiales majoritaires de la même société mère (177,35 millions de francs)¹⁴.

Le président de l'ARC a déclaré qu'il "a parfaitement ignoré les liens éventuellement existant entre les fournisseurs auxquels il a été confié la tâche de gérer, d'ordre et pour compte de l'association, la fabrication et la diffusion de ses publications et l'exécution de campagnes de sensibilisation". Il a précisé toutefois que l'entreprise coordinatrice et la société qui gère le fichier "avaient entre elles des liens parfaitement connus du président de l'ARC" et qu'il connaissait le rôle joué par le président ou gérant de ces deux sociétés au sein de la troisième.

Il faut noter par ailleurs l'existence de liens entre l'ARC et ses fournisseurs, comme le fait que l'ancien directeur général de l'ARC est devenu l'un des directeurs du "coordinateur-ensemblier". L'ARC a exposé que, depuis son insertion dans l'équipe de cette société, son ancien directeur n'avait conservé que des liens purement techniques avec les services de l'association. Toutefois, le nom de ce salarié du prestataire de services apparaissait toujours comme directeur adjoint de la revue Fondamental jusqu'au milieu de l'année 1994, date à laquelle l'observation en a été faite à l'association.

Pour l'exercice 1993, le chiffre d'affaires du "coordinateur-ensemblier" a atteint 179,23 millions de francs (HT), montant à rapprocher de celui de ses facturations à l'ARC (156,72 millions de francs TTC), avec les réserves qu'appellent la comptabilisation des taxes et le décalage entre année civile (ARC) et année comptable (société). De même, le chiffre d'affaires déclaré par la société chargée de concevoir les campagnes a été de 36,75 millions de francs HT tandis que 20,70 millions de francs TTC (soit 17,47 millions de francs HT) étaient facturés à l'ARC. Quant à la société qui gère le fichier, elle ne travaille que pour l'ARC, avec laquelle elle s'est engagée à réaliser la totalité de son chiffre d'affaires.

D'autres sociétés du groupe, dont le "coordinateur-ensemblier" a exposé à la Cour qu'elles "oeuvrent quotidiennement dans de tout autres domaines que ceux couverts par l'ARC", interviennent, elles aussi, pour le stockage et la manutention de Fondamental (environ 12 millions de francs par an), et pour le traitement post-expédition des revues et de la campagne de l'ARC (environ 3,3 millions de francs par an).

Ce n'est qu'en 1993, alors que le montant demandé par le "coordinateur-ensemblier" pour le publipostage de La Lettre de Fondamental n° 7 approchait les 40 millions de francs que l'association a organisé un premier appel d'offres limité. Elle a informé le "coordinateur-ensemblier" précédemment retenu que son devis était au-dessus de l'ensemble des offres reçues

13) 73,1 p. 100 en 1992 (243,12 millions de francs).

14) 67,4 p. 100 en 1992 (224,35 millions de francs).

et l'a invité à ramener le coût du publipostage au-dessous de 30 millions de francs. Les coûts par nature de prestations apparaissent pour la première fois sur la facture relative à la campagne d'automne 1993.

Un problème particulier a été rencontré s'agissant des conventions signées entre l'ARC et le "coordinateur-ensemblier". Les pièces de dépenses présentées par l'ARC au cours de l'instruction pour les opérations de l'année 1993, en particulier les propositions de prix et les factures de l'entreprise, visent un contrat du 2 juillet 1985, complété par des avenants des 2 juillet 1988 et 25 janvier 1990. Ce contrat comportait différentes clauses désavantageuses pour l'ARC, notamment le versement d'indemnités très élevées à la société au cas où l'ARC mettrait fin au contrat.

Répondant aux constatations provisoires sur ce point, l'ARC a exposé que la référence faite au contrat de 1985 et aux avenants de 1988 et 1990 sur les devis et factures était erronée et résultait de dysfonctionnements dans ses services et ceux du prestataire. Elle a produit un contrat du 7 décembre 1991 qui ne comporte plus ces clauses, mais la Cour maintient ses observations puisque aucune des pièces de dépenses de l'association ne fait référence à ce contrat.

c) Etude du coût des prestations

Il a été procédé à l'analyse du coût de La Lettre de Fondamental n° 7, dont la fabrication et la diffusion étaient les dépenses principales de la campagne d'automne 1993.

Dans un premier temps, le "coordinateur-ensemblier" a été invité à soumissionner sur un descriptif de campagne portant sur une brochure de huit pages à laquelle s'ajoutait un Guide santé de quatre pages. Il a remis, le 7 juin 1993, une offre de 38,93 millions de francs HT.

Cette offre a été jugée d'un prix trop élevé par l'ARC, qui a procédé à des appels d'offres, le 8 juin 1993 pour les agences et le 13 juillet 1993 pour les fabricants et prestataires, en supprimant le Guide santé. L'offre du prestataire habituel a été ramenée, de ce fait, à 32,62 millions de francs.

Les propositions les moins élevées de prestataires aux références indiscutables suscitées par l'appel d'offres étaient d'un montant total de 23,54 millions de francs. L'ARC a affirmé que ces devis n'incluaient pas le "dédoublement" des fichiers, qui était prévu pourtant dans l'annexe technique de l'appel d'offres. Le total cumulé des offres les plus élevées atteignait, quant à lui, 26,91 millions de francs.

Prenant en compte l'adjonction d'un taux de 15 p. 100 de commission pour coordination des différents travaux et honoraires, l'ARC a proposé, le 27 septembre 1993, au précédent prestataire, qui l'a accepté, un prix global de 30 millions de francs. L'entreprise a signalé à la Cour qu'elle avait, à cette date, réalisé la totalité de la fabrication des 17 millions de messages pour une campagne débutant le 12 octobre, précisant qu'elle avait reçu les ordres d'exécution et bons à tirer de l'ARC les 13, 17 et 29 septembre 1993.

L'ARC a exposé que la comparaison avec les offres les moins-disantes lui avait permis de négocier une réduction et que le fournisseur retenu à nouveau avait fait preuve d'un grand professionnalisme. Il n'en demeure pas moins que les prestations effectuées n'ont pas fait l'objet d'une procédure rigoureuse d'évaluation et que les coûts restaient supérieurs, d'environ 20 p. 100, aux prix du marché dégagés par l'appel d'offres.

Par la suite, l'ARC n'a pas procédé à un nouvel appel d'offres avant mars 1995, et la même société est restée son fournisseur principal.

L'écart entre l'offre du soumissionnaire le moins-disant lors de l'appel d'offres et la facture réglée au "coordinateur-ensemblier" était le plus grand pour le poste relatif à l'impression (de l'ordre de 6 millions de francs). L'achat de papier était à l'origine du surcoût relevé.

L'enquête a mis en évidence que le papier est importé d'Italie ou d'Espagne par une entreprise qui le revend à une société de commercialisation de tubes et métaux. Le "coordinateur-ensemblier" a présenté le second intermédiaire comme son courtier.

En présence d'un représentant de l'ARC, des précisions sur les achats de papier pour La Lettre de Fondamental n° 7 ont été demandées au "coordinateur-ensemblier". Il a exposé que seul un repérage manuel des factures était possible mais il a soutenu ultérieurement que la facture qu'il avait alors présentée aux rapporteurs de la Cour comme relative à cette Lettre se rattachait en fait à la revue Fondamental, ce qui ne permettrait pas, selon lui, de procéder à des comparaisons de prix utiles.

La Cour a dû, de ce fait, procéder à une enquête complémentaire, qui a confirmé l'existence de surfacturations.

En particulier, le circuit d'acquisition du papier nécessaire à la réalisation des publications de l'ARC présente de graves anomalies.

Les fournisseurs de papier, dont certains sont des entreprises étrangères, sont en relation avec un acheteur-revendeur, l'importateur cité plus haut. Lorsque le client final est l'ARC, les opérations transitent par le courtier-intermédiaire déjà mentionné, alors que pour ses autres clients l'acheteur-revendeur est en relation directe avec le "coordinateur-ensemblier".

Le courtier-intermédiaire n'a pas d'autre activité dans le secteur du papier. Il n'en est pas moins l'un des principaux clients de l'acheteur-revendeur, compte tenu de l'importance des prestations pour l'ARC. Les factures précisent que le papier est directement livré à l'imprimeur des publications de l'ARC. Le papier ne subit aucune transformation, aucun traitement entre le producteur et l'imprimeur. Le courtier paraît n'être qu'un intermédiaire sans cause réelle.

Qui plus est, quand la filière du courtier-intermédiaire est utilisée, c'est-à-dire dans le cas des prestations pour l'ARC, le coût du papier est majoré par une marge de l'acheteur-revendeur plus importante, et aussi par le versement de commissions à une société apporteur d'affaires.

Ainsi pour une livraison de juillet 1993, le fournisseur de papier a facturé 202,652 tonnes de papier (70 grammes au mètre carré) à 4 848 francs la tonne pour un montant de 982 456,90 francs à l'acheteur-revendeur. Le même jour, le 29 juin 1993, l'acheteur-revendeur a facturé les 202,652 tonnes au courtier-intermédiaire pour un montant de 1 412 484,40 francs, soit 6 970 francs la tonne, réalisant une marge de 43,8 p. 100. Le courtier-intermédiaire a facturé les 202,652 tonnes au "coordinateur-ensemblier", deux jours plus tard, le 1er juillet 1993, pour un montant de 1 773 205 francs, soit 8 750 francs la tonne, réalisant à son tour une marge de 25,5 p. 100¹⁵.

Parallèlement, il est versé une commission à une société apporteur d'affaires, pour un montant calculé sur la base de 1 200 francs la tonne quand la qualité de papier correspond à du papier 70 grammes au mètre carré.

15) Les surfacturations liées au circuit d'achat du papier existent également pour les livraisons du 22 octobre 1993 (papier à 70 grammes au mètre carré et 135 grammes au mètre carré) et du 22 décembre 1993 (papier à 70 grammes au mètre carré).

Le "coordinateur-ensemblier" n'établit qu'une facture globale pour le produit fini livré à l'ARC, à savoir la publication de l'association. La part concernant le papier peut néanmoins être évaluée, à l'intérieur de cette facture globale, à un coût de l'ordre de 20 000 francs la tonne.

d) Prestations du président de l'ARC pour le courtier en papier

Des liens existent entre le courtier en papier du "coordinateur-ensemblier" et le président de l'ARC, qui a créé à la fin de 1990, à l'issue de sa carrière de fonctionnaire, une activité de conseil en marketing d'entreprise. A titre de travailleur indépendant, le président de l'ARC a effectué auprès du courtier des prestations honorées pour 37 000 francs en 1993.

Le président de l'ARC a exposé que ces versements se rattachaient à ses compétences dans le domaine des études industrielles et dans le secteur médical en général. Il s'agissait d'une étude sur le marché de produits à base de camphre. Il a assuré qu'il ignorait que la société qui lui demandait ces prestations "était un intermédiaire dans l'achat d'une partie du papier commandé par l'un des prestataires de services de l'ARC".

La Cour estime que le caractère nécessairement désintéressé que devait présenter sa gestion impliquait pour le président de l'ARC une vigilance particulière dans le choix de ses clients pour ses activités personnelles d'ingénieur-conseil.

B. - LES DONS

1. Procédure de traitement des dons

Le coût du traitement des dons (25,39 millions de francs) forme 4,4 p. 100 des emplois de l'association pour l'année 1993. Il est constitué pour la plus grande partie de charges externes. L'accroissement du volume des dons d'année en année a conduit, en effet, l'ARC à faire appel à des sociétés spécialisées pour le traitement du courrier, de l'ouverture des plis jusqu'à la remise des chèques en banque, et pour la gestion de son fichier, de la mise à jour du fichier des adhérents jusqu'à l'édition des justificatifs fiscaux.

Le traitement du courrier et des dons a donné lieu à un appel d'offres. Un contrat définit la procédure du traitement des dons et impose des obligations spécifiques touchant à la sécurité des éléments remis aux prestataires pour traitement et à celle des locaux de traitement, des fichiers et des données.

La vérification de ces opérations, qui a porté sur la journée du 26 avril 1994¹⁶, n'a fait apparaître aucune anomalie.

2. Evolution des dons

Les prestataires de services remettent à l'ARC des éléments statistiques. L'association ne procède pas cependant à un suivi précis de la rentrée des dons, que ce soit à l'occasion des campagnes de printemps et d'automne ou par l'édition de compilations hebdomadaires, mensuelles ou annuelles.

L'ARC a reçu moins de réponses qu'en 1992 à l'issue des campagnes de printemps et d'automne 1993 (1,85 million contre 2,02, soit une diminution de 8,6 p. 100). Les recettes totales ont néanmoins augmenté de 6,2 p. 100 (317,40 millions de francs en 1993 contre 298,99 millions en 1992). Le don moyen est passé, en effet, de 147,88 francs en 1992 à 171,80 francs en 1993, soit un accroissement de 16,2 p. 100.

16) 3 sacs postaux (42,72 kg), 5 308 enveloppes, 7 498 chèques (1 345 964,59 francs), 95 versements en espèces (9 820,20 francs).

3. Le fichier de l'ARC

Le fichier est affecté, chaque année, par plus de deux millions de mouvements. Ainsi, en 1993, 260 000 nouveaux membres ont rejoint l'ARC et près de 180 000 ont disparu du fichier. L'effectif, important, des "adhérents donateurs", couramment mentionné par l'association¹⁷, se rapporte à l'ensemble des donateurs figurant au fichier de l'association, qui est un nombre cumulé sur plusieurs années. Lors de l'assemblée générale du 16 juin 1994 approuvant les comptes de l'exercice 1993, le nombre des adhérents à jour de leur cotisation était de 634 266.

Pour étudier le taux de renouvellement des dons de la part des donateurs, cinq échantillons de nouveaux adhérents provenant d'actions différentes au cours des années 1992 et 1993 ont été analysés. Le taux de fidélisation sur deux ans d'un nouveau membre est de 50 p. 100 environ : il effectue un autre don au moins une fois au cours des 24 mois qui suivent son adhésion.

En cinq ans, en l'absence d'action de relance et de fidélisation, le fichier perdrat 30 p. 100 de son actif en nouveaux membres, sachant que chaque année les adhérents "répondent" dans une proportion de l'ordre de 53 p. 100.

4. L'action départementale et régionale

Ne disposant pas de services déconcentrés sur le territoire national, l'association fait appel à des délégués départementaux bénévoles. Ceux-ci coordonnent un certain nombre d'initiatives locales spécifiques : manifestations culturelles, sportives, festives, dont les bénéfices sont destinés à l'ARC. Elles ont rapporté plus de 2 millions de francs en 1993.

Le plus souvent, l'association donne un label à la manifestation organisée par un tiers qui lui verse le bénéfice réalisé. Ce versement s'effectue sans justificatif des résultats financiers de la manifestation. L'ARC a répondu, et la Cour en prend acte, qu'elle se propose de demander désormais à ses délégués départementaux d'établir des procès-verbaux récapitulant les fonds recueillis et les frais d'organisation réglés.

Une deuxième structure avait été mise en place en 1992 par l'ARC pour ses initiatives locales : "ARC Régions".

Pour coordonner les initiatives de ce second réseau, l'ARC s'adressait au prestataire de service retenu pour les opérations publicitaires et de relations avec les médias. La convention conclue pour une année en avril 1992 a été reconduite tacitement en 1993. La dépense totale a été de 5,82 millions de francs, dont 3,29 millions pour les travaux exécutés à l'extérieur.

Les initiatives "ARC Régions" n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Elles auraient désormais pris fin, en raison, selon l'ARC, "d'une insuffisance de remontée de dons" et des "aléas en matière d'orthodoxie au niveau de l'image de l'Association".

C. - LES LEGS

Reconnue d'utilité publique, l'ARC a la capacité de recevoir des libéralités - legs et dons faits devant notaires - conformément aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901, article 11.

1. Part des legs dans les ressources du compte d'emploi

Les legs ont procuré 182,76 millions de francs en 1993, soit 31,4 p. 100 des ressources du compte d'emploi de 581,24 millions. Il s'agit pour 98,5 p. 100 de legs non affectés.

17) Les documents publiés par l'association, en particulier son rapport d'activité pour 1993, mentionnent un effectif de 3 472 880 adhérents et donateurs.

Sur dix ans, la progression est nette : les recettes de legs étaient d'environ 30 millions de francs en 1985, 67 millions en 1986- 1987, 78 millions en 1988-1989, 105 millions en 1991-1992. 1 698 dossiers étaient en cours de traitement à la fin de 1993.

En plus de ses campagnes générales d'information et d'appel à la générosité publique, l'ARC conduit des actions directement auprès des notaires, par une participation importante au congrès annuel des notaires et par l'édition de documents spécifiques. Le numéro de février 1993 de *En savoir plus*, supplément de *Fondamental* destiné aux notaires, contient ainsi plusieurs articles sur la thérapie génique, notamment des réflexions inspirées par "le battage médiatique actuel autour du génome humain", afin de démontrer que tel autre organisme n'a pas le monopole de la recherche réussie en génétique.

La gestion des legs est en partie informatisée. Mais des informations relatives à certains dossiers antérieurs à août 1992 n'ont pas été correctement saisies sur informatique. L'utilisation du logiciel concernant les composantes mobilières et immobilières a été suspendue à partir de 1991.

La ventilation des 935 écritures enregistrées en 1993 au compte des legs sans affectation fait apparaître que les encaissements constatés en 1993 pour des legs reçus cette année-là ne forment que 3,1 p. 100 des produits et que les trois cinquièmes des encaissements portés au compte d'emploi de 1993 se rattachent à des legs reçus deux ou trois ans plus tôt, en 1991 et 1990 (61,2 p. 100).

La comptabilisation des legs sans affectation appelle peu de remarques. Il a été relevé toutefois que des commissions étaient parfois déduites du montant des legs en sus des charges successorales, et qu'elles n'étaient donc pas comptabilisées par l'ARC. L'ARC a confirmé que pour un important legs universel de 1991, la décision de verser une commission aux exécuteurs testamentaires n'avait pas fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration.

S'agissant des legs affectés, la Cour a relevé des écritures contradictoires. Les débits correspondent ainsi à 33 p. 100 des crédits. La Cour a pris note de l'intention de l'ARC de mettre en place une procédure concernant ces legs.

2. L'acceptation et le recouvrement des legs

a) Délais

L'ARC doit être autorisée à accepter le legs par un arrêté de la préfecture du Val-de-Marne¹⁸ (par un arrêté ministériel pour les legs avec opposition¹⁹). Elle procède ensuite à la réalisation des biens et valeurs légués et à l'encaissement des produits.

Les délais ont été mesurés pour 47 dossiers de legs. Le délai moyen est de 24,4 mois entre le décès et le premier encaissement.

L'ARC n'est parfois informée que tardivement de l'ouverture des successions. Or le notaire constitué dépositaire d'un testament contenant des libéralités est tenu, aussitôt après l'ouverture du testament, d'adresser aux représentants des établissements institués, ainsi qu'au préfet du département du lieu d'ouverture de la succession, la copie intégrale des dispositions faites au profit de chacun des établissements.

18) Loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, art. 7.

19) et, pendant la période examinée, pour les legs supérieurs à 5 millions de francs (disposition supprimée par le décret n° 94-1119 du 20 décembre 1994).

Il restait au 30 juin 1994 des arrêtés préfectoraux à intervenir sur 221 dossiers transmis avant le 31 décembre 1993 : 22 dossiers de 1990 ou des années antérieures²⁰, 31 dossiers de 1991, 46 de 1992, 122 de 1993. En mars 1995, 93 arrêtés avaient été signés et l'ARC avait renoncé à appréhender 10 legs. Par contre, elle ne disposait pas encore de tous les éléments d'actif et de passif d'un legs de 1987.

Peuvent être cités des délais de :

- 26 mois pour un legs universel de 1991 ;
- 31 mois pour un legs particulier de 1990 ;

- près de trois ans pour le legs d'une maison dans les Alpes- Maritimes en 1987. Le prix de la vente en juillet 1994 (1,48 million de francs) n'a été encaissé par l'ARC qu'en février 1995, plus de sept ans après le décès de la testatrice ;

- sept ans et quatre mois pour un legs universel de 1986 estimé à 1,24 million de francs. L'ARC a dû relancer à plusieurs reprises le notaire, en laissant toutefois plusieurs mois s'écouler entre ses rappels. Son avocat constatait encore en mai 1993 qu'il ne disposait pas de l'acte de notoriété, alors qu'une interprétation judiciaire du legs devait être demandée. Désignée comme bénéficiaire en octobre 1993, l'ARC n'avait encore encaissé aucune somme à la fin de 1994.

Pour un important legs universel de 1991 comprenant des biens et valeurs en France et en Belgique, l'ARC a refusé pendant plusieurs mois de faire délibérer le conseil d'administration sur les biens situés en France comme la préfecture le lui demandait. Alors que la succession a été clôturée pour les biens et valeurs en Belgique en mars 1993 (35,9 millions de francs), aucune recette n'avait encore été recouvrée au moment de la vérification pour les biens et valeurs en France, estimés à 2,7 millions de francs. L'ARC a précisé que la non-présentation du dossier au conseil était due à un quiproquo et que le dossier était sur le point d'être réglé.

La Cour convient que la responsabilité des retards ne saurait être imputée à un seul des nombreux acteurs que la procédure des legs fait intervenir. En particulier, les dossiers n'envisagent souvent le règlement des successions que du seul point de vue des droits consentis aux légataires et ne comportent pas d'état des droits concurrents des héritiers éventuels.

L'instruction fait ressortir néanmoins qu'une plus grande attention portée aux délais et à l'état des procédures permettrait sans doute à l'ARC de disposer plus rapidement des biens et valeurs que les donateurs lui ont légués pour être affectés à la recherche sur le cancer. La préfecture du Val-de-Marne a fait part à la Cour de son intention de systématiser, pour ce qui la concerne, la pratique des lettres de rappel ou des correspondances adressées aux chambres de notaires et de recevoir périodiquement, ou à leur demande, les représentants des organismes d'utilité publique, relativement nombreux dans le département, dont les prétentions sont parfois concurrentes.

20) 1 dossier de 1983, 2 de 1986, 3 de 1987, 4 de 1988, 4 de 1989, 8 de 1990.

b) Interprétation du libellé des legs

L'ARC a engagé 133 procédures contentieuses en matière de legs depuis 1992. 94 affaires contentieuses étaient en cours au 1er octobre 1994. L'ARC cite l'interprétation du libellé des legs comme la première raison des procédures.

Le bénéfice de legs au libellé peu différent - "l'institut du cancer", "la recherche sur le cancer à Villejuif", "la recherche sur le cancer" - est parfois attribué à l'ARC seule, parfois partagé entre l'ARC et d'autres organismes, parfois attribué entièrement à ceux-ci. Dans un cas, l'ARC et une autre association ont obtenu un jugement qui les désignait chacune bénéficiaire d'un legs "au cancer".

L'ARC n'a informé qu'en juillet 1993 le conseil d'administration qu'un tribunal de grande instance l'avait autorisée vingt mois plus tôt à accepter un legs particulier à "la recherche médicale pour la lutte contre le cancer". En effet, le jugement d'interprétation était principalement fondé sur la qualité de membre de l'ARC de la testatrice. Or, il est apparu que la carte de membre, dont il avait été fait état devant le tribunal, était celle d'un autre organisme de lutte contre le cancer. Ce n'est que lorsque les recherches dans ses fichiers lui ont montré que la défunte était aussi membre de son association que l'ARC a estimé qu'elle pouvait se prévaloir du jugement obtenu. Une information de l'autre organisme aurait dû être recherchée.

Les procédures opposent parfois l'ARC aux institutions de recherche de Villejuif. Le partage entre l'ARC, l'IGR et le CNRS d'un legs universel à "la recherche médicale sur le cancer" a suscité une réaction en conseil d'administration, le président de l'ARC estimant que du fait que "l'ARC a subventionné des laboratoires du CNRS pour un montant de 109 385 000 francs au cours des deux dernières années", "on ne peut accepter d'être attaqué par le chef du service juridique du CNRS²¹".

3. Réalisation des legs

a) Délais de réalisation

Près des deux tiers des nouveaux legs acceptés par le conseil d'administration le 10 février 1993 n'avaient donné lieu à aucun encaissement au 1er octobre 1994. Par contre, le conseil délibérait encore en 1993 sur des legs pour lesquels les premiers encaissements avaient été comptabilisés en 1986, 1987 ou 1988.

Certains retards peuvent être relevés.

L'ARC n'a perçu un premier acompte sur un legs universel de 1979 dans le Lot qu'en juillet 1992, treize ans après le décès de la testatrice. Le reliquat du legs lui a été versé en avril 1993. L'ARC a admis que ce dossier aurait pu être suivi de façon plus assidue mais elle a soutenu qu'il lui serait difficile de relancer un dossier de ce type quand elle est confrontée à une telle insuffisance de diligence.

En juin 1993, dix ans après l'ouverture de la succession, l'ARC cherchait à savoir qui détenait les clés d'un appartement qui lui avait été légué à Marseille. Elle ne les détenait toujours pas en mars 1995.

Les différentes causes de retard se sont cumulées pour l'aliénation d'un appartement à Paris (5e) : l'ARC n'a été informée du legs qu'en décembre 1987 par un voisin, seize mois après le décès de la testatrice ; elle n'a été autorisée à accepter le legs qu'en août 1989, vingt mois après la réunion du conseil d'administration ; compte tenu de l'évolution du marché immobilier à

21) Conseil d'administration du 9 février 1994

Paris, l'estimation obtenue du service des domaines a dû être baissée de 45,2 p. 100 pour que l'appartement trouve preneur en octobre 1994.

b) Restes à réaliser

Les immeubles légués "qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association" doivent être "aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité" (art. 11 de la loi du 1er juillet 1901).

Au 30 juin 1994, 675 legs antérieurs à 1993 restaient à réaliser ou à encaisser :

- 171 de 1992 (25,3 p. 100) ;
- 157 de 1991 (23,3 p.100) ;
- 84 de 1990 (12,4 p. 100) ;
- 263 antérieurs à 1990 (39 p. 100).

Invitée à mettre cette liste à jour, l'ARC a recensé 558 legs antérieurs à 1993 restant à réaliser ou à encaisser au 15 mars 1995 en totalité ou en partie :

- 35 dossiers de legs en nue-propriété (dont deux comptes-titres) ;
- 49 dossiers de legs pour lesquels l'ARC soutient une procédure judiciaire ;
- 31 dossiers en attente d'arrêté d'autorisation, dont un legs de 1987 pour lequel la préfecture du lieu d'ouverture de la succession n'avait pas encore fait suivre en mai 1995 à celle du Val-de-Marne l'état des héritiers que le notaire lui avait pourtant transmis ;
- 163 dossiers de legs comportant des immeubles restant à vendre ;
- 242 dossiers pour lesquels restent à obtenir des actes notariés ou le compte du notaire ;
- 38 legs non réalisés pour des "causes atypiques", tels des legs gérés par la direction nationale d'interventions domaniales.

L'ARC avait encaissé des acomptes sur 304 legs. Elle n'a indiqué une estimation des sommes restant à réaliser ou à recouvrer que pour 355 legs (125,53 millions de francs).

Il n'existe pas, en effet, d'évaluation systématique du stock des biens légués restant à réaliser. L'ARC a exposé qu'elle "a préféré d'une façon générale faire prévaloir la gestion juridique plus que commerciale [...], par rapport à la saisie des informations". La cour estime que des indications sur la consistance et la valeur des legs restant à réaliser compléteraient utilement les annexes du compte d'emploi.

D. - LES PRODUITS FINANCIERS

L'ARC indique, au compte d'emploi 1993, des produits financiers d'un montant de 34,87 millions de francs (30,79 millions de francs en 1992).

1. La procédure de placement

La trésorerie est placée par l'ARC dont les intervenants internes sont le président de l'association, la déléguée générale et la responsable du service comptable. Des offres de taux sont sollicitées chaque jour, puis la décision est prise par la responsable comptable ou par la déléguée générale et une confirmation est donnée par télex à l'établissement financier concerné.

Les règles de sécurité habituelles pour les donneurs d'ordre (règles fixées au gestionnaire de la trésorerie, édition d'états périodiques des placements) ne sont pas observées par l'ARC. Ni le trésorier de l'association ni le directeur administratif et financier ne sont associés à la procédure de placement des fonds. Au surplus, un des membres du conseil

d'administration est le directeur de la gestion patrimoniale de l'un des trois établissements financiers intervenants.

Bien que les placements financiers de l'ARC aient fortement augmenté ces dernières années²², leur gestion et celle de la trésorerie n'ont pas fait l'objet de débat et réflexion dans les instances délibératives de l'association.

La "commission ad hoc" que l'ARC envisageait de constituer en 1991 et 1992 n'a pas été mise en place.

2. L'évolution des valeurs de placement

D'un montant de 485,06 millions de francs au 31 décembre 1993, le portefeuille-titres de l'association est essentiellement constitué de certificats de dépôt à court terme. L'encours moyen des placements pour l'année 1993 est de 400,06 millions de francs, soit une augmentation de 23,5 p. 100 par rapport à 1992 (323,85 millions de francs).

Le taux de rendement obtenu par l'ARC pour 1993 s'est élevé à 8,90 p. 100. La comparaison avec les performances des principaux indices de produits de grande sécurité financière fait ressortir un résultat inférieur à la référence basse.

III. L'affectation des ressources collectées en 1993 par l'ARC

La Cour a examiné l'affectation des ressources collectées par l'ARC en se référant à la déclaration du président de l'association qui mentionnait le financement de programmes de recherche, la formation de boursiers et la mise à la disposition du public du centre d'information scientifique.

A. - LES PROGRAMMES DE RECHERCHE

L'ARC en définit les modalités dans les termes suivants : "La rigueur d'évaluation et de sélection de ces engagements placés sous le signe de l'innovation scientifique est garantie par les conseillers et les experts (234 scientifiques), les 8 commissions scientifiques de l'ARC (111 professeurs) et son conseil d'administration (31 membres)²³".

1. Les rubriques du compte d'emploi relatives aux programmes de recherche

Les programmes de recherche apparaissent à différentes rubriques du compte d'emploi.

En ressources du compte de 835,22 millions de francs, l'ARC inscrit les "dotations provisions commissions bourses". Il s'agit des bourses et subventions affectées nominativement pendant l'année 1993, portées parallèlement au crédit des "comptes laboratoires" dans la comptabilité analytique de l'association. Elles se sont élevées à 124,57 millions de francs en 1993²⁴. C'est le montant le plus faible de la période 1990-1993. L'ARC a exposé qu'elle n'a pas eu la possibilité matérielle d'affecter les dotations en subventions nominatives en raison du respect des règles d'appel d'offres scientifiques et des avis des commissions ad hoc.

Sous le libellé "reprise engagements laboratoires", l'ARC inscrit la totalité des soldes créditeurs des "comptes laboratoires" au 31 décembre de l'année précédente, soit un montant de 129,41 millions de francs pour 1993²⁵.

22) 339,10 millions de francs en 1991, 350,53 millions en 1992, 485,06 millions en 1993.

23) Texte adressé en 1994 au 90e congrès des notaires et remis aux rapporteurs de la cour.

24) Dont 105,14 millions de francs sur le budget 1993, 14,22 millions sur le budget 1992 et 5,21 millions sur le budget 1991.

25)

En emplois du même compte, l'ARC fait figurer une "dotation engagements laboratoires" qui correspond au solde créditeur net des "comptes laboratoires" à la fin de l'exercice. Elle s'élève à 143,17 millions de francs en 1993, dont 17,55 millions de francs pour les allocations de recherche et les bourses (4).

L'existence même de projets de recherche qui seraient financés par les sommes ainsi portées en engagements du compte d'emploi n'est pas établie pour plusieurs de ces comptes qui recueillent des ressources affectées mais ne retracent que des dépenses très faibles.

Un compte décrit ainsi un legs particulier de 1978 sur lequel l'ARC a recouvré 1,8 million de francs, mais l'association attend d'avoir vendu tout l'actif pour attribuer le prix auquel le legs est affecté.

Pour un autre prix, les ressources reportées dépassent 1,5 million de francs.

Elles dépassent 4,6 millions de francs sur un troisième compte. Le professeur au nom duquel le compte est ouvert a indiqué à la Cour qu'il souhaitait affecter ces ressources à des études pharmacologiques dans un laboratoire à créer à Villejuif.

Les dépenses de laboratoires et de bourses portées au compte d'emploi s'élèvent à 119,69 millions de francs. Elles correspondent, en comptabilité analytique, au solde débiteur net des comptes laboratoires.

Sous le libellé soit de "Budget 1994 (bourses et subventions à affecter)", soit de "Dépenses de laboratoires et bourses", l'ARC inscrit dans le compte d'emploi la dotation prévisionnelle et pluriannuelle des exercices suivants. Elle s'élève à 242 millions de francs : 110 millions pour les subventions et bourses des commissions scientifiques, 30 millions pour le fonds d'intervention, 60 millions pour d'autres actions spécifiques et 42 millions restant à affecter. Cette dotation est, selon l'ARC, "la seule qui mérite comparaison par rapport à celle des années suivantes". La Cour a fait connaître ci-avant ses remarques sur cette présentation.

2. La procédure d'affectation des ressources collectées aux programmes de recherche

a) 57,8 p. 100 des subventions accordées après avis d'une commission scientifique, nationale ou régionale

L'ARC a accordé en 1993 des aides à la recherche d'un montant total de 131,24 millions de francs, à savoir 105,14 millions de francs sur 1993, qui sont compris dans les 124,57 millions de francs de "bourses et subventions affectées nominativement" portés en ressources du compte d'emploi, et 26,1 millions de francs sur 1994.

64,4 p. 100 des aides accordées en 1993 l'ont été après avis d'une commission scientifique, nationale ou régionale (84,5 millions de francs sur 131,24). Si l'on ne considère que les subventions, à l'exclusion des bourses, la proportion est de 57,8 p. 100 (60,2 millions de francs sur 104,1). Les autres aides ont été allouées suivant des procédures spécifiques, qui font intervenir un ou plusieurs avis scientifiques, mais comportent rarement un examen collégial.

L'ARC a répondu sur ce point que "les commentaires sur les procédures de décision d'attribution des aides ne sont pas dans le champ du contrôle de la Cour en vertu des pouvoirs volontairement limités par la législation". Elle a ajouté que "toute appréciation qualitative ou quantitative sur ce sujet substantiel doit être étayée sur des faits précis exposés dans le détail et non point des pétitions de principe sous forme de réquisitions injustes".

La Cour ne peut que marquer son accord sur la seconde affirmation, dont elle ne juge pas néanmoins qu'elle pouvait s'appliquer au relevé des constatations provisoires transmis à l'ARC.

Elle ne partage pas, par contre, l'analyse que l'ARC propose des dispositions de la loi du 7 août 1991, qui figurent désormais au code des juridictions financières. Vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, comme le prescrit l'article L. 111-8 du code, implique notamment de s'assurer que les procédures par lesquelles les ressources collectées sont affectées à ces objectifs donnent toutes garanties de respect de l'intention des donateurs. S'agissant des aides de l'ARC, la Cour s'est attachée par conséquent à vérifier que les procédures suivant lesquelles les aides ont été allouées garantissaient que les projets et opérations aidés revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur le cancer .

L'ARC a indiqué aussi que l'année 1993 ne pouvait servir de référence ou de modèle type des mécanismes qu'elle utilise pour aider la recherche, et que son conseil d'administration a engagé une réflexion sur les stratégies de la recherche et le rôle de soutien de l'ARC. La Cour en prend note mais souligne que son contrôle ne portait que sur le compte d'emploi de 1993.

b) Affectations après examen par les commissions nationales

Les comptes rendus des commissions nationales de 1992, 1993 et du printemps 1994 ont été dépouillés.

La proportion de dossiers acceptés est comprise entre 62,5 p. 100 et 67,9 p. 100, et le montant unitaire moyen des subventions varie entre 179 708 francs et 210 975 francs.

La dotation 1993 des commissions 1 (Immunologie et oncologie expérimentale), 2 (biologie moléculaire et oncogènes) et 3 (biologie cellulaire et pharmacologie) a été engagée en totalité. Celle de la commission 4 (innovation thérapeutique et recherche en épidémiologie des cancers) ne l'a été par contre qu'à 72,4 p. 100 ; elle l'avait été à 39,1 p. 100 en 1992. Il a été exposé aux rapporteurs de la Cour que les demandes d'aide n'avaient pas été à la hauteur de ce qui était espéré quand la commission de recherche clinique en cancérologie avait été créée en 1991.

La vérification a porté plus particulièrement sur les subventions. Certaines indications peuvent être tirées de l'échantillon examiné²⁶ :

- les 44 subventions accordées par les commissions 1 à 3 étaient d'un montant moyen de 178 000 francs (médiane : 195 000 francs). Elles correspondaient à 52,8 p. 100 en moyenne des sommes demandées ;

- dans 21 cas, elles faisaient immédiatement suite à un précédent concours de l'ARC pour la même recherche ; 8 autres chercheurs avaient déjà bénéficié de subventions de l'ARC dans le passé ; 15 demandes étaient réellement nouvelles ;

- aucune dépense n'avait encore été débitée sur les comptes laboratoires pour 10 subventions au 30 juin 1994 : 2 proposées par les commissions de juin 1993, 8 examinées par les commissions de novembre.

Huit dossiers de 1992 ont été dépouillés parce qu'ils ont donné lieu à paiement d'une deuxième tranche en 1993. 7 avaient été soumis en 1992 aux commissions 1 à 3. Tous les chercheurs avaient déjà été aidés par l'ARC. Six sur sept ont reçu une nouvelle aide en 1993.

L'ARC a signalé que l'une des subventions a fait l'objet d'un rapport oral. Les autres dossiers contenaient un rapport écrit, parfois très élogieux, parfois nuancé. Les dossiers contiennent aussi des fiches signalétiques sur le projet de recherche et les publications

26) 54 subventions (11,02 millions de francs) sur 270 (52,24 millions de francs).

antérieures du chercheur dont les personnalités scientifiques rencontrées au cours de l'instruction ont souligné l'utilité.

c) Affectations après examen par les commissions régionales

Les quatre commissions scientifiques régionales se réunissent une fois par an - en mars ou avril - pour examiner les demandes de subventions et de bourses reçues à la suite de l'appel d'offres lancé à l'automne précédent.

Elles ont accordé en 1993 77 subventions (7,98 millions de francs) et 51 bourses. Le taux global d'acceptation des demandes de subventions a été de 66,2 p. 100 de 1992 à 1994.

Leur fonctionnement appelle quatre remarques :

- l'appel d'offres est fait sur "six thèmes prioritaires" qui ont été les mêmes au cours de la période 1992-1994 ;

- l'absentéisme n'est pas négligeable aux commissions Grand Sud et Grand Ouest ;

- s'il n'est pas anormal que les membres des commissions, compte tenu de leur compétence, obtiennent des subventions pour eux-mêmes ou leurs équipes, certaines situations devraient être évitées. Ainsi une commission a accordé, en mars 1992, 125 000 francs au laboratoire du Pr X. sur le rapport de M. Y. ; en mars 1993, elle a attribué 160 000 francs au laboratoire de M. Y. sur le rapport du Pr X ;

- l'ARC pose comme règle pour ses subventions, nationales ou régionales, qu'une équipe ne peut présenter une nouvelle demande sur la même thématique pendant la durée du contrat. De 1992 à 1994, les équipes aidées deux ou trois fois ont formé 31 p. 100 de l'effectif des bénéficiaires, et jusqu'à 41,5 p. 100 à la commission Grand Ouest. Les projets sont parfois définis dans des termes rigoureusement identiques, comme pour l'exploration des lymphatiques par l'imagerie par résonance magnétique à Angers en 1992, 1993 et 1994 et pour l'analyse des propriétés d'une protéine d'un virus à Lyon en 1992 et 1994.

d) Fonds d'intervention

Le Fonds d'intervention fait l'objet de l'article 13 du règlement intérieur de l'ARC. Il s'agit d'une ligne de crédit que gère le président de l'association et dont le conseil d'administration fixe annuellement le montant pour des interventions ayant un caractère spécifique ou urgent.

Les engagements sur le fonds ont atteint 20,17 millions de francs en 1993²⁷, ce qui correspond à 23,9 p. 100 des engagements soumis à l'avis des commissions scientifiques.

Les subventions les plus importantes sont allées en 1993 à un membre du conseil d'administration, du bureau scientifique et de la commission nationale n° 1 pour le fonctionnement, l'équipement et les frais de personnel de son laboratoire d'immunologie des tumeurs, qui a reçu 8 millions de francs, dont 4 pour 1993 et 4 pour 1994, alloués en décembre 1993 sur l'enveloppe "vaccins anti- cancer "²⁸. Le dossier de la subvention 1993 contient des avis de personnalités scientifiques.

Des avis de personnalités scientifiques figurent aussi dans les autres dossiers examinés, sauf pour la prise en charge de frais de séjour et de déplacement à l'occasion d'un congrès d'oncologie à Beyrouth.

27) 20,41 millions de francs en 1990, 21,19 millions en 1991, 21,55 millions en 1992.

28) 1,78 million de francs en 1991, 3 millions en 1992.

L'avis même qui a été émis sur une subvention pour la promotion d'un service télématique de l'ARC dans une revue de médecine établit qu'il ne s'agit pas de recherche mais d'une action d'information des praticiens.

Dans le cas d'un colloque organisé en mai 1993 par un administrateur de l'ARC, l'avis scientifique a été demandé à un autre administrateur de l'ARC, qui présentait lui-même une communication au colloque.

Le président de l'ARC préside le conseil scientifique du Centre technique pour le soutien de la recherche sur le cancer, créé en 1981 à Villejuif, qui est l'unité propre de service (UPS) 47 du CNRS. La participation de l'ARC est renégociée chaque année. Elle a atteint 1,92 million de francs en 1993²⁹ ; elle se compare à un soutien de base du CNRS de 4,94 millions de francs et à un financement total du CNRS de 9,75 millions de francs. Une caractéristique de cette unité propre du CNRS est sa dépendance vis-à-vis de l'ARC pour une partie importante de son budget.

Par contre, des agents affectés à cette unité et rémunérés par le CNRS travaillent, en fait, à l'ARC (cf. ci-après).

e) Actions nationales

Le compte des "actions nationales" a enregistré des débits totaux de 17,09 millions de francs en 1993³⁰. Le débit réel a été de 14,31 millions de francs, compte tenu des écritures d'ordre et de résultat.

Les principales opérations, arrêtées par le conseil d'administration de l'ARC, ont été la subvention à l'Association pour le développement de la formation à la recherche biomédicale (3,9 millions de francs, cf. ci-après), la subvention à l'Association Claude-Bernard (3,53 millions) et des opérations scientifiques conduites en concertation avec la direction scientifique des sciences de la vie du CNRS (2,55 millions).

Ce n'est que récemment que le problème du personnel de l'Association Claude-Bernard rémunéré par une subvention de l'ARC a trouvé une solution. L'ARC a exposé qu'en 1985, elle était employeur de 35 personnes, affectées spécialement par l'ARC à l'Institut du cancer et d'immunogénétique (ICIG). L'ICIG était une association de fait. Pour unifier les statuts, l'ensemble des personnels a été alors transféré à l'Association Claude-Bernard, mais l'ARC s'est engagée à financer ce personnel pendant vingt ans.

Après le départ à la retraite du fondateur de l'ICIG en 1990, des réaffectations ont été cherchées. L'ARC a exposé qu'elles sont en voie d'achèvement. Les personnes concernées demeurent salariées de l'Association Claude-Bernard. Celle-ci perçoit les subventions de l'ARC pour financer la charge salariale directe et les charges sociales, ainsi qu'une indemnisation de 5 p. 100 pour frais administratifs et de fonctionnement.

Un studio du "home d'accueil" que gérait l'ARC, dans le bâtiment construit pour la chaire de cancérologie de l'hôpital Paul-Brousse, était loué à l'année au fondateur de l'ICIG. Celui-ci y avait fixé à titre provisoire le siège d'une nouvelle Association Institut du Cancer et d'Immunogénétique. La location, sans occupation réelle, avait été maintenue après la fermeture du "home d'accueil" pour cause de péril en janvier 1994. L'ARC a précisé que son conseil d'administration a décidé en avril 1995 de fermer définitivement le bâtiment et de restituer le droit d'occupation à l'université.

29) Dont toutefois 240 000 francs pour la rémunération d'une personne employée en fait par l'ARC.

30) 25,88 millions de francs en 1990, 10 millions en 1991, 3,51 millions en 1992.

L'ARC a interrompu en 1994-1995 le financement d'opérations conduites en concertation avec la direction des sciences de la vie du CNRS.

Les demandes de 1993 et les comptes rendus d'exécution d'aides précédentes ont été examinés. L'ARC a ainsi financé l'acquisition d'un matériel de cristallographie pour un laboratoire de l'Institut de pharmacologie et de biologie structurale de Toulouse, opération retenue par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 29 janvier 1992.

f) Concentration des aides

Les relevés des décisions accordant des subventions et des bourses en 1993 ont été dépouillés (117,96 millions de francs). Il s'agit d'engagements de l'ARC et non de décaissements durant l'exercice.

Les aides sont allées pour 57,7 p. 100 à des formations du CNRS, qui ont reçu 68,04 millions de francs³¹ et pour 25,5 p. 100 à des formations de l'INSERM, qui ont reçu 30,06 millions de francs³².

Les crédits moyens par unité de recherche du CNRS aidée sont supérieurs de 82,1 p. 100 au montant moyen alloué aux unités de l'INSERM aidées, comme le montre le tableau suivant (en francs) :

| | | : AIDES TOTALES : | | : SUBVENTIONS : | | : BOURSES : | |
|-------------------------|--------------------|-------------------|----------------|-----------------|----------------|-------------|----------------|
| : | CNRS | : | 511 566 | : | 403 437 | : | 108 129 |
| : | INSERM | : | 280 944 | : | 201 112 | : | 79 832 |
| : | Universités | : | 152 722 | : | 125 472 | : | 27 250 |
| : | Hôpitaux | : | 226 732 | : | 194 146 | : | 32 586 |
| : | Autres | : | 163 323 | : | 122 903 | : | 40 420 |
| Moyenne générale | | : | 338 955 | : | 262 825 | : | 76 130 |

- pour les subventions de recherche, l'écart entre les montants moyens atteint 100,6 p. 100 entre formations du CNRS et formations de l'INSERM. Il est de 35,4 p. 100 pour les bourses ;

- le premier décile a été isolé. Les 13 unités du CNRS les plus aidées ont reçu 50,3 p. 100 des subventions allouées par l'ARC à 133 unités du CNRS. Les 10 unités de l'INSERM les plus aidées ont reçu, elles, 40,2 p. 100 des subventions attribuées à 107 unités de l'Institut ;

- les 13 formations du CNRS les plus aidées ont reçu en moyenne 139,7 p. 100 de plus que les 10 premières formations de l'INSERM. Leurs subventions de recherche sont en particulier supérieures de 140,1 p. 100 ;

- si le premier décile est mis à part, l'écart entre la dotation moyenne de l'ARC aux 120 autres unités du CNRS et aux 97 autres unités de l'INSERM disparaît pratiquement pour les bourses (0,2 p. 100) mais reste de 67,5 p. 100 pour les subventions de recherche ;

- l'écart entre les 9 autres déciles et le premier décile est de 1 à 8,85 au CNRS pour le montant moyen des aides (1 à 9,34 pour les subventions de recherche), de 1 à 5,35 à l'INSERM (de 1 à 6,51 pour les subventions).

31) 53,66 millions de francs de subventions, 14,38 millions de francs de bourses.

32 (11) 21,52 millions de francs de subventions, 8,54 millions de francs de bourses.

Quatre des 7 formations auxquelles l'ARC a attribué plus de 2 millions de francs en 1993 ont largement bénéficié des procédures spécifiques : fonds d'intervention, actions nationales, enveloppes "vaccins anti- cancer " ou "sciences de la vie" ;

- relèvent de ces procédures la totalité des dotations allouées à une unité de recherche associée du CNRS à Paris (6e), à laquelle l'ARC apporte 89,8 p. 100 de ses crédits de soutien de base et d'équipement, la quasi-totalité des crédits ouverts à une unité de l'INSERM à Paris (5e), près de la moitié des fonds alloués à une unité mixte CNRS-INSERM à Montpellier et à une unité propre du CNRS à Gif-sur-Yvette ;

- par contre des unités mixtes CNRS-INSERM à Marseille-Luminy et Lyon, et une unité propre du CNRS à Strasbourg ont surtout bénéficié d'attributions des commissions scientifiques.

La Cour fait deux constatations :

- en premier lieu, les inégalités dans la répartition sont largement dues aux procédures où le contrôle collectif fait défaut, ce qui ne signifie pas que ces aides de l'ARC sont attribuées sans avis scientifique ;

- en second lieu, il ressort des réponses des responsables des commissions scientifiques, formations et organismes de recherche interrogés au cours de l'instruction que les disparités de l'ordre de celles qui ont été relevées pour 1993 entre des chercheurs, dont la compétence est reconnue, appelleraient d'autres explications que la réponse, faite par l'ARC, qu'il s'agit de résultats de nature statistique.

3. La mise en place des financements

a) Les comptes laboratoires

Toute demande de crédit de recherche, acceptée par le conseil d'administration, fait l'objet de l'ouverture d'une ligne de crédit personnalisée au nom du bénéficiaire dans les comptes de l'association.

1 149 comptes laboratoires étaient ouverts en 1993 dans les livres de l'ARC. 560 comptes ont décrit le versement d'une aide à la recherche ; les autres ne retracent en crédit que des dons ou legs affectés³³, et surtout des reports de crédits non consommés. 193 comptes ne font apparaître aucun débit, 450 seulement des débits supérieurs à 50 000 francs. 125 comptes ont été clôturés. 207 comptes nouveaux ont été ouverts en 1993, 112 n'ont enregistré aucune dépense.

Les versements directs à des organismes ou associations sont décrits, eux aussi, sur des comptes laboratoires : "association Claude-Bernard", "activité scientifique" qui retrace notamment différentes décisions du bureau du conseil d'administration, "reversement trimestriel" pour les bourses ou salaires attribués par l'ARC mais non gérés par elle, "sciences de la vie" pour des primes semestrielles attribuées à trois agents du CNRS, un compte sans libellé. L'ARC a indiqué que le dernier compte était alimenté par des fonds extérieurs et servait à verser, depuis 1986, le salaire d'une personne travaillant dans une unité propre de recherche du CNRS à Villejuif.

Le service des commissions scientifiques a communiqué un relevé nominatif des décisions d'aide à la recherche depuis 1992. Pour les années 1990 et 1991, le relevé n'avait pas été établi. Le service de la comptabilité a présenté, pour sa part, les balances individuelles qui décrivent les opérations enregistrées sur les "comptes laboratoires" de la comptabilité

33) 89 comptes au total mentionnent des dons, legs ou produits accessoires affectés.

analytique. L'ARC, qui ne disposait ni d'une situation par décision d'aide au 31 décembre 1993 ni d'une situation à la même date des décisions des années antérieures non encore soldées, ne s'est pas dotée des outils de suivi périodique et systématique des engagements de recherche dont son système informatique lui permettrait sans doute de disposer.

b) Cohérence des dépenses par rapport aux crédits accordés

Les pièces comptables ont été examinées par sondage à partir du Grand Livre. La certification du service fait, par les chercheurs intéressés, figurait sur la plupart des factures examinées. L'ARC a fourni des explications pour deux factures de plus de 50 000 francs sur lesquelles il n'en a pas été trouvé et pour un règlement au vu d'une facture proforma.

Le plus souvent, aucun numéro d'inventaire n'est indiqué sur les factures relatives à l'achat de matériels. Or, l'achat de matériel scientifique a formé en 1993 16,9 p. 100 des dépenses des laboratoires (17,23 millions de francs sur 102,1), et certaines subventions se rapportent en totalité à l'achat de matériel. La Cour prend note de l'indication apportée par l'ARC que tout achat de matériel sera désormais assorti d'un engagement du chercheur aidé de faire inscrire le matériel ainsi acquis à l'inventaire de son unité.

Certaines aides sont versées, au moins pour partie, à des associations sises dans les locaux des organismes de recherche publics, par exemple pour les frais de personnel d'un laboratoire d'immunologie. De même, les paiements imputés sur les comptes laboratoires consistent parfois en remboursement d'achats de matériels ou en versement d'honoraires à de telles associations. La Cour recommande à l'ARC de se faire confirmer que les associations sont bien habilitées à recevoir ces versements.

Un chercheur d'une unité propre du CNRS à Villejuif a présenté, sur place, aux rapporteurs de la Cour un relevé précis des achats couverts par une subvention accordée en 1993 ; les rapporteurs n'en ont pas trouvé l'équivalent dans d'autres laboratoires aidés par l'ARC. Il ressort de même du dossier du renouvellement du concours de l'ARC à un département de biologie cellulaire moléculaire qu'un crédit alloué en 1991 pour l'achat d'une centrifugeuse a été utilisé en partie pour du fonctionnement et en partie gardé en réserve.

L'ARC demande aux bénéficiaires de ses aides d'utiliser les crédits accordés dans une limite de douze mois après l'échéance des contrats. D'assez nombreux cas de dépassement de ce délai ont été relevés.

L'ARC a, par exemple, accepté de régler les frais d'une mission à Kyoto et Melbourne en février et mars 1993 au titre d'une subvention accordée en 1985 à un chargé de recherche du CNRS à Gif-sur-Yvette. De même le règlement d'un "dîner de gala" à l'occasion d'un colloque a été prélevé en avril 1993 sur le report à nouveau de 262 160 francs d'une subvention accordée avant 1990. Un règlement de février 1993 se rattache à une aide accordée pour deux ans en octobre 1983 à un chercheur de l'INSERM et qui restait à utiliser à hauteur de 81,1 p. 100 au 1er janvier 1993.

Des soldes non négligeables subsistaient à la fin de 1993 sur différents comptes laboratoires de chercheurs que l'ARC n'avait pas aidés depuis 1990 au moins et sur lesquels aucun débit n'avait été enregistré au cours de l'année. La Cour prend note de l'intention exposée par l'ARC de saisir le conseil d'administration afin qu'il délibère sur une éventuelle reprise des engagements, qui seraient réintégrés, avec l'accord des chercheurs, dans les disponibilités pour les recherches en cours.

4. Aides à l'équipement

a) Centre européen de recherche médico-chirurgicale lasers (Rueil)

L'ARC a annulé le 31 décembre 1993 une créance de 419 622 francs qu'elle comptabilisait au compte de débiteurs divers pour "assurance sur Rueil en attente de remboursement". Elle a résilié en même temps les polices souscrites en 1990 pour les "lasers de Rueil". Le compte d'emploi de 1993 a ainsi décrit des versements faits pour assurer, ce qui était nécessaire, un matériel qui n'a, en fait, pas été utilisé à Rueil.

Par convention du 14 septembre 1989, l'ARC s'était engagée envers l'hôpital départemental Stell de Rueil-Malmaison à aménager et à équiper un centre européen de dépistage du cancer par laser. Une association de gestion devait être créée. En 1990 et 1991, l'ARC a alloué des crédits complémentaires de 21,51 millions de francs à l'hôpital par treize décisions prises sur proposition d'une commission ad hoc. Le centre devait être opérationnel le 15 décembre 1990.

Au nombre des "grands défis de l'ARC" mis en avant par l'association dans une lettre ouverte de février 1991 se trouvait "le premier centre européen de dépistage précoce et de traitement des cancers par laser, prochainement inauguré à l'hôpital Stell de Rueil-Malmaison", où il serait possible, pour la première fois, selon elle, de découvrir des cellules cancéreuses chez un patient et de les traiter simultanément grâce aux lasers à colorant. Le rapport d'activité de l'ARC pour 1991 précisait que le centre représentait un investissement global de 50 millions.

Mais, en janvier 1992, la couverture de Fondamental représentait un rideau métallique baissé sous le titre : "RUEIL. CENTRE DES LASERS. PARALYSIE ADMINISTRATIVE. LES MALADES ATTENDENT !" Dans un éditorial intitulé "Centre des lasers : sept mois de paralysie délibérée et scandaleuse", le président de l'ARC écrivait notamment : "Depuis le 16 mai 1991, date de son inauguration officielle [...], le centre européen de recherches sur le dépistage et la prévention des cancers par laser, créé par l'ARC, est réduit à l'inaction par la volonté procédurière d'une administration qui allègue sans pudeur la sacro-sainte maîtrise des dépenses de santé, panacée politico-économique à toutes les insuffisances, toutes les imprévoyances et toutes les incuries.

Pendant ce temps, des malades attendent depuis de trop longs jours le bon vouloir de quelques technocrates dont les lenteurs calculées et les entraves coupables reviennent ni plus ni moins à dire : "-Les cancéreux coûtent trop cher, ils n'ont qu'à mourir ! -" raccourci aussi honteux que faux, car les patients ayant eu la chance d'être dépistés à temps restent en vie et demeurent des citoyens comme les autres, écrasés de charges et d'impôts. [...] Alertés il y a un mois sur cette situation scandaleuse et ignominieuse, les adhérents et amis de l'ARC se sont mobilisés massivement. Un million de lettres nous sont déjà parvenues. D'autres lettres affluent chaque jour par milliers et témoignent de la stupeur et de l'écoirement de nos adhérents³⁴".

Mandatés par le préfet des Hauts-de-Seine, des experts ont examiné en novembre 1992 la faisabilité du projet. Il ressort de leur rapport que les hôpitaux de la région, déjà équipés de lasers thermiques, n'ont manifesté d'intérêt que pour les techniques de photochimiothérapie et de photodiagnostic par fluorescence et n'ont donc retenu, parmi les douze lasers du centre, que les lasers à colorant et le système d'imagerie par fluorescence. Encore les experts écartaient-ils l'un des quatre lasers à colorant dont ils jugeaient la mise en oeuvre longue, la maintenance lourde et la longueur d'onde figée.

34) Fondamental n° 52 de janvier 1992.

Ils soulignaient que le système d'imagerie par fluorescence acquis par l'ARC ne pourrait être opérationnel qu'après un complément d'étude dont le programme restait à préciser, *in vitro* et chez l'animal. Ils insistaient aussi sur le fait que ces techniques ne pouvaient être pratiquées qu'avec les protocoles d'essais thérapeutiques entrant dans le cadre de la loi modifiée du 20 décembre 1988 sur la recherche biomédicale et la protection des personnes.

L'association pour la gestion du centre a été dissoute en décembre 1992. En juin 1993, deux experts mandatés par l'ARC indiquaient que l'ensemble du matériel entreposé paraissait en excellent état. Certains des lasers ne pourraient être utilisés qu'en dehors d'une préoccupation diagnostique ou thérapeutique en cancérologie. L'emploi d'un autre laser devait faire l'objet d'un complément d'information. Ils soulignaient que les quatre lasers à colorant et le laser azote à fluorescence étaient des thérapeutiques encore expérimentales.

Le conseil d'administration de l'ARC a décidé en juillet 1993 de transférer l'ensemble des équipements, à l'exception d'un laser, au groupe hospitalier Pitié-Salpêtrière. L'ARC et le centre hospitalier départemental Stell ont mis fin en janvier 1995 à la convention des 5 juillet et 14 septembre 1989 et à la mise à la disposition de l'ARC d'un pavillon de l'hôpital.

L'ARC a mis en avant "le désengagement des autorités administratives" et "la remise en cause, inconnue à l'époque de la décision, de la carte hospitalière parisienne annulant les lits chirurgicaux à l'hôpital Stell".

Le transfert des lasers a été accepté par l'assistance publique en mai 1994. Les matériels entreposés à Rueil-Malmaison ont été transportés en décembre 1994 au groupe hospitalier Pitié-Salpêtrière.

Il était constaté en juin 1994 qu'un certain nombre d'appareils posaient des problèmes d'homologation et de conformité aux normes et qu'un certain nombre d'autres nécessiteraient une remise en état coûteuse. Un laser thérapeutique a pu être homologué après révision. Deux autres lasers ont fait l'objet d'une homologation prorogée. Cinq lasers - dont deux des quatre lasers à colorant - n'ont pu être homologués. Ils ont été affectés ou donnés à la faculté. Un seul laser à colorant a été installé à l'hôpital. Il était noté aussi que l'utilisation de la régie vidéo était plus adaptée à un studio de télévision qu'à un hôpital.

La Cour constate que cette opération a été très coûteuse pour un résultat insignifiant fin 1994. L'ARC elle-même faisait état en 1992 d'un investissement global de 50 millions³⁵ et en 1994 de "lasers d'un montant de près de 32 millions de francs" restés "inutilisés depuis trop longtemps"³⁶. La Cour déplore que l'association ait pu acheter des matériels non homologués comme l'étaient plusieurs des lasers entreposés à Rueil.

b) Institut de recherche en génétique et biologie moléculaire et cellulaire (Strasbourg)

"L'engagement de l'ARC dans la construction de l'institut de recherche en génétique et biologie moléculaire et cellulaire de Strasbourg", qui était présenté par l'association, à côté de l'inauguration du centre européen lasers de Rueil, comme "l'autre réalisation exceptionnelle" de 1991, a connu un sort plus heureux.

S'associant au CNRS, à l'INSERM et à l'université, l'ARC a financé, pour 15 millions de francs, l'animalerie de l'institut, réceptionnée en février 1994. Le bénéficiaire a fourni à l'ARC un compte rendu de l'utilisation des fonds.

35) Rapport d'activité 1991, assemblée générale du 7 juillet 1992.

36) Le président de l'ARC au conseil d'administration du 9 février 1994.

Un compte rendu a aussi été présenté pour une autre opération importante conduite par l'ARC en 1993-1994, la construction du laboratoire d'immunologie de l'hôpital l'Archet à Nice.

c) Centre d'évaluation des méthodes de dépistage précoce et de prévention des cancers

La provision pour "grandes réalisations" de 1993 comprend 15 millions de francs pour le centre d'évaluation des méthodes de dépistage précoce et de prévention des cancers à l'institut Paoli- Calmettes (IPC) de Marseille. Il s'agissait d'un projet établi à la suite des informations recueillies aux Etats-Unis par le président de l'ARC. Il s'appuyait sur la définition de populations à risque de cancer .

Le conseil d'administration de l'ARC avait approuvé en octobre 1992 une déclaration d'intention et un projet de convention relatifs à la construction du centre sur le terrain de l'IPC. L'ARC prévoyait d'en financer la construction et l'équipement à hauteur de 10 et 5 millions de francs respectivement et débloquait 240 000 francs pour couvrir les frais de mise au point du projet. Le centre devait s'ouvrir en avril 1993.

En fait, l'ARC n'a pas réalisé cette opération en raison, selon elle, du "manque de projet scientifique global et d'assurance de cet institut du budget de fonctionnement et de maintenance"³⁷. Il ressort des indications recueillies sur place à Marseille que le département finance le budget de fonctionnement et que les consultations ont lieu mais que le "bâtiment thématisé" n'a pas été construit. Les responsables de l'institut ont contesté au cours de l'instruction que l'ARC n'ait pas reçu de "projet scientifique global".

La divergence réelle a porté sur le rôle de l'ARC et de l'institut. Institut privé participant au service public, l'institut Paoli- Calmettes entendait avoir un contrôle sur une opération de plusieurs milliers de mètres carrés qui entrait dans son projet médical et scientifique. Il proposait donc un schéma classique de subventionnement avec vérification de finalité et d'adéquation par l'ARC. Mais celle-ci préférait conduire seule l'opération comme maître d'ouvrage et transférer ensuite l'actif à l'institut. Elle a exposé à la Cour qu'elle estimait qu'il n'y aurait pour elle aucun contrôle possible si le technicien auquel elle avait confié le dossier de construction ne conservait pas les fonctions de maître d'ouvrage.

Elle a ajouté qu'elle envisage depuis 1986 de créer un centre d'évaluation des méthodes de dépistage précoce et de prévention. A ce projet se rattachent les actions déjà mentionnées pour l'utilisation de lasers à Rueil ainsi que le soutien à la recherche appliquée à des formes cliniques engagée à Bobigny (cf. ci-après). L'implantation d'un tel centre à Villejuif avait été étudiée aussi, avant d'être abandonnée en raison de divergences de conception entre l'association et l'institut Gustave-Roussy.

Un autre projet de "Centre européen de recherches appliquées au dépistage précoce et à la prévention des cancers " avait été envisagé à l'hôpital Saint-Louis à Paris. Il formait le thème de la campagne de l'ARC en 1988. L'association indiquait alors qu'elle avait investi plus de 12 millions de francs pour créer le centre³⁸. Mais le projet avait été abandonné, en raison, selon l'ARC, de "l'opposition implicitement manifestée par les Bâtiments de France".

L'architecte retenu en 1988 a demandé une indemnité de résiliation d'environ 800 000 francs. Le compte d'emploi 1993 décrit encore le versement d'honoraires à l'avocat chargé de représenter l'association.

37) Conseil d'administration du 29 septembre 1993.

38) Conseil d'administration du 18 octobre 1989.

5. Coordination et complémentarité avec les organismes de recherche

a) Information sur les financements

Les responsables de structures de recherche sont mal informés des financements de l'ARC.

Le directeur d'un institut relevant d'une université et du CNRS demandait ainsi en novembre 1993 à l'ARC de lui transmettre le récapitulatif des subventions attribuées aux différents groupes de son institut pour l'année 1993 afin qu'il pût répondre lui-même à la demande des organismes de tutelle qui souhaitaient connaître l'ensemble de ses sources de financement. Un problème d'information de la direction de l'établissement se pose aussi pour les aides accordées à des chercheurs de l'institut Gustave-Roussy.

L'enquête poursuivie auprès des organismes publics de recherche a fait apparaître que ceux-ci n'avaient qu'une connaissance incomplète des fonds alloués par l'ARC. Ils estimaient, en effet, ces concours pour 1993 à 27,8 millions de francs pour le CNRS et 13,9 millions environ pour l'INSERM, alors que les montants relevés dans les décisions de l'ARC atteignent pour les seules subventions 53,7 millions et 21,5 millions respectivement.

Selon l'ARC, il appartient aux responsables des organismes de demander à leurs unités de recherche de coordonner leurs demandes et de les informer. Elle s'est déclarée prête néanmoins à "procéder de façon systématique (et annuellement) à un récapitulatif de subventions attribuées aux différents groupes de chercheurs dépendant de tel ou tel institut ou administration", tout en soulignant que cette mesure augmenterait sa charge de gestion administrative "sans aucune réelle nécessité pour la recherche".

La Cour estime qu'une telle information mutuelle accroîtrait, au contraire, l'efficacité des programmes de recherche. Il n'est pas rare, en effet, de trouver cinq ou six sources extérieures de financement pour un seul laboratoire, même de taille moyenne.

b) Complémentarité des projets

Il convient de distinguer subventions et bourses. Pour celles-ci, l'examen des documents de l'ARC et les entretiens avec les présidents de commission et les responsables d'équipe de recherche ont fait ressortir qu'il existe une réelle coopération entre organismes financeurs (ARC et autres associations) et une complémentarité certaine entre les bourses de l'ARC et celles du ministère, qui ne visent pas les mêmes années de formation ou de recherche. L'observation vaut pour les bourses de l'Institut de formation supérieure biomédicale, accordées notamment à des étudiants issus des écoles d'ingénieurs et que gère l'Association pour le développement de la formation à la recherche biomédicale.

Pour les subventions, par contre, la complémentarité paraît souvent insuffisante.

L'ARC invite les chercheurs qui sollicitent une aide auprès d'elle à faire viser leur demande de subvention par le responsable du laboratoire auquel ils appartiennent. Les demandes examinées comportent généralement un visa. Celle du responsable d'un centre statistique en est toutefois dépourvue. Mais le visa est souvent celui du demandeur lui-même, qu'il soit ou non responsable en titre du laboratoire. Le directeur d'un département de transfert de gènes a non seulement visé, comme responsable du laboratoire, sa demande de subvention pour des essais de transfert ; il a en outre donné son accord en tant que promoteur au titre de la loi du 20 décembre 1988 sur la recherche biomédicale et la protection des personnes.

Une coordination devrait résulter du fonctionnement même des commissions scientifiques de l'ARC. Celles-ci ne pourraient fonctionner, en effet, sans le concours et le travail de chercheurs et de directeurs de laboratoires du CNRS et de l'INSERM, comme le montre leur composition. Toutefois, les membres des commissions de l'ARC qui appartiennent à

des grands organismes publics de recherche ne sont pas nommés par la direction de ceux-ci et ne les représentent nullement. En tout état de cause, les commissions scientifiques ne se prononcent que sur un peu moins des deux tiers des demandes d'aide.

Des exemples contrastés sur la complémentarité des interventions de l'ARC et des organismes de recherche peuvent être ajoutés à ceux qui ont été donnés en matière d'équipement :

- l'examen de dossiers d'aide à des équipes de l'institut de biologie de Lille que le CNRS a décidé d'implanter sur le campus de l'institut Pasteur de Lille fait ressortir que les subventions de l'ARC, comme les réponses aux appels d'offres nationaux et internationaux, contribuent à cette opération structurante développée initialement autour d'équipes d'oncologie du CNRS ;

- l'ARC a financé la construction et l'équipement du bâtiment de l'institut d'oncologie cellulaire et moléculaire humaine inauguré en 1987 à Bobigny. L'INSERM, qui n'avait pas été consulté, n'a pas créé d'unité de recherche. Pour ne pas laisser vide ce laboratoire neuf, l'ARC a couvert les frais de personnel et de fonctionnement courant par des subventions dont la dernière, versée en octobre 1991 sur le fonds d'intervention, a été théâtralisée en partie et a contribué au financement des exercices suivants. Le bilan scientifique de l'institut, qui est resté sans directeur de janvier 1991 à septembre 1994, a pâti de cette situation. Ce n'est qu'à la fin de 1993 que l'ARC a signé une convention de coopération avec l'université, préparant ainsi une meilleure intégration de l'institut dans les structures de la recherche ;

- la campagne de l'ARC de l'automne 1993 portait sur les vaccins anticancer. Un appel d'offres a été lancé en juin 1993 sur le thème des "mécanismes immunologiques de rejet des tumeurs". Les dossiers ont été examinés par une commission composée de cinq membres du bureau scientifique. Le budget a été engagé en quasi-totalité au quatrième trimestre de l'année (18,35 millions de francs). Quatre projets ont reçu la moitié des sommes réparties en 1993. L'association a exposé qu'elle entendait, par ce financement centralisé, "conserver le caractère exclusif de l'intervention de l'ARC dans ce secteur particulier, non encore exploré par les autres organismes de recherche contre le cancer".

Sur un plan plus général, l'ARC a transmis à la Cour copie de 1 031 lettres reçues de chercheurs qu'elle a aidés au cours des dernières années. Elle leur avait demandé, en effet, de lui adresser un texte exposant l'importance que représentait l'ARC pour leurs recherches³⁹.

La Cour a pris connaissance de ces lettres. Elles exposent presque toutes que le financement reçu de l'ARC complète le budget de fonctionnement ou d'équipement des laboratoires et que les bourses permettent aux étudiants en fin de thèse ou en attente d'un poste stable de poursuivre leurs recherches. Elles soulignent très souvent l'importance des procédures d'évaluation des projets par les commissions scientifiques. Certaines notent aussi que les associations d'aide à la recherche contribuent à impliquer directement les donateurs dans le développement de la recherche. La nécessité d'une gestion transparente est fréquemment mentionnée.

Plusieurs personnalités scientifiques entendues au cours de l'instruction avaient exposé déjà que l'ARC, en soutenant certains axes de développement en cancérologie, avait permis à leurs équipes d'engager, d'approfondir ou de faire progresser plus vite des recherches sur des thématiques nouvelles. La Cour tient compte de ces indications, qui relèvent d'une expertise qui n'est pas la sienne et supposent en tout état de cause la prise en considération d'une période longue, indispensable pour une évaluation. Tout au plus rappellera-t-elle que les comparaisons

39) Lettre circulaire du président de l'ARC du 31 mai 1995, à laquelle était d'ailleurs jointe la copie d'une correspondance des rapporteurs de la Cour au président de l'ARC, et lettre de rappel du 23 juin 1995.

avec le financement que les laboratoires reçoivent des établissements auxquels ils sont rattachés doivent, pour être significatives, prendre en compte l'ensemble de ce soutien, frais de personnel et de gros équipement inclus.

c) L'encaissement par l'ARC de ressources propres obtenues par des chercheurs

Les comptes laboratoires, ouverts dans la comptabilité analytique de l'ARC pour retracer l'utilisation des aides que l'association alloue, décrivent aussi l'encaissement de ressources propres obtenues par différents chercheurs soit de firmes pharmaceutiques pour des dosages, des recherches sur des produits anticancéreux ou des travaux de thèse, soit auprès d'autres organismes faisant appel à la générosité publique, comme il a été signalé ci-avant. Six cas ont été étudiés par la Cour (1,25 million de francs)⁴⁰.

Certains de ces concours complètent le financement de projets soutenus par l'ARC, d'autres au contraire ne se rattachent pas à des recherches financées par elle. Dans le cas d'une subvention allouée par une autre association d'aide à la recherche à deux chercheurs, dont l'un avait été aidé par l'ARC en 1990 et 1991, il s'agissait surtout d'éviter de verser à l'établissement public à caractère scientifique et culturel dont ils relevaient une quote-part pour frais de gestion, ainsi qu'il ressort de la réponse de l'ARC à la demande des chercheurs.

Des chercheurs disposant à l'ARC de tels comptes et les utilisant en 1993 n'avaient pas été aidés par l'association depuis plusieurs années. La Cour a relevé le cas d'un directeur de recherche du CNRS, responsable d'une unité de l'INSERM à Villejuif, dont la dernière demande d'aide à l'ARC datait de 1982 mais dont le compte décrivait encore en 1993 l'emploi de ressources affectées. Il a exposé lui-même que son compte "a été utilisé par d'autres chercheurs qui y ont déposé le montant de leurs contrats". Un chercheur qui fait partie d'une unité de recherches à l'hôpital Saint-Antoine continue de même d'utiliser le compte ouvert jadis à son nom pour une recherche dans un institut de Villejuif.

Tel chercheur disposait ainsi, en 1993, sur les comptes ouverts à son nom dans la comptabilité analytique de l'ARC de ressources extérieures dépassant 670 000 francs, un autre détenait plus de 1 420 000 francs. Les dépenses qu'il est demandé à l'ARC de régler au moyen de ces sommes consistent notamment en voyages, congrès et indemnités.

L'ARC a admis qu'elle sert, en la circonstance, de caissier à des chercheurs qui peuvent relever d'organismes publics. Elle a indiqué à la Cour, qui en prend note, qu'elle demanderait désormais aux chercheurs qui solliciteraient un tel service de fournir une attestation de l'organisme dont ils dépendent acceptant cette forme d'aide de l'ARC.

B. - LE CENTRE D'INFORMATION SCIENTIFIQUE

Le centre d'information sur le cancer (CIS), situé à côté de l'institut Gustave-Roussy, propose une information accessible à tout public, par différents supports : le téléphone (un service en direct "Allô Cancer " et un service automatisé "Info Cancer "), le minitel (un service destiné au public, un autre réservé au corps médical), le courrier, les brochures, la documentation, une salle de réunion. Ses frais de fonctionnement ont atteint 8,14 millions de francs en 1993.

40) L'ARC fait état aussi de ressources, d'un montant de 9,27 millions de francs, directement collectées et utilisées en 1993 par des laboratoires, et non reprises au compte d'emploi.

Quantitativement, les résultats de l'activité du CIS en 1993 sont les suivants :

- 111 151 appels pour les services téléphoniques, nombre beaucoup plus important que l'année précédente, en raison notamment de la présence des codes sur les publipostages et autres supports de campagnes ;
- 39 047 connexions pour les services télématiques ;
- 18 289 réponses à des lettres, dont certaines proviennent d'Italie, de Belgique ou d'Afrique du Nord ;
- 120 710 envois de brochures, soit le double de l'année précédente.

Ces actions d'information, qui ne sont d'ailleurs pas spécifiques à l'ARC, n'appellent pas d'observation de la Cour.

C. - LES AUTRES FRAIS

1. Les dépenses de personnel

a) Les catégories de personnel

Le personnel administratif :

Celui-ci correspond au personnel affecté au fonctionnement de l'association. Rémunéré par l'ARC, en totalité ou par le biais de compléments de rémunération, il travaille au siège de l'ARC à Villejuif ou au centre d'information scientifique.

L'effectif du personnel administratif permanent de l'ARC était de 71 personnes en 1993 (salaires bruts de 10,58 millions de francs). En outre, des intermittents et des pigistes sont sollicités au moment des campagnes (24 personnes en 1993).

Le coût du personnel administratif, hors charges patronales, a été en 1993 de 1,9 p. 100 des produits de l'ARC⁴¹, dont il convient de rappeler qu'elle fait un large appel à des prestataires extérieurs de services. La rémunération la plus élevée était de 507 948 francs en 1993 (valeur brute). L'échelle des autres rémunérations pour les activités à temps plein varie entre 130 000 et 310 000 francs (valeur brute).

Le personnel dit "de laboratoire" :

Il comprend le personnel affecté à divers laboratoires de recherche et mis à disposition par l'ARC, qui en assure la rémunération en totalité ou par le biais de compléments de rémunération pour le personnel CNRS ou IGR (Institut Gustave-Roussy).

Quatorze personnes sont ainsi rémunérées par l'ARC et mises à disposition de différentes structures publiques ou associatives sans qu'il ait été possible de déterminer si certaines d'entre elles effectuaient des prestations pour l'ARC. Il n'a pu être présenté de contrat ou de convention précisant leur situation.

Les boursiers :

Ce sont principalement des étudiants de troisième cycle préparant une thèse. La procédure d'examen des demandes de bourse n'appelle pas d'observation de la Cour.

L'ARC a fait observer que les décisions de justice, rendues à sa requête au cours des années précédentes, qui ont reconnu qu'aucun lien de droit salarial n'existeit entre l'ARC et les boursiers, avaient eu une répercussion indirecte sur le compte d'emploi de 1993. Elle évalue à 15 millions de francs les charges qu'elle a été, de ce fait, dispensée de régler.

b) Le cas particulier du personnel CNRS

Pour des raisons qui tiennent à l'histoire de l'ADRCV, puis de l'ARC, et aux fonctions du président de l'association, qui a été directeur du centre technique pour le soutien de la recherche sur le cancer (UPS 47 du CNRS) et qui préside le conseil scientifique du centre, un certain nombre de personnes affectées à cette unité propre de service sont employées par l'ARC.

Le président de l'ARC a, en effet, demandé et obtenu en 1978 l'autorisation de verser à neuf agents de l'établissement public un complément de traitement de 10 à 60 p. 100 pour travaux supplémentaires, par une lettre du 14 décembre 1978 visée par le directeur administratif et financier du CNRS. Cette autorisation, confirmée par une lettre du 5 juillet 1989 du CNRS pour les seuls agents alors en fonction, permettait à ceux-ci de consacrer une partie, mais non la totalité, de leur activité à l'ARC. Les agents ont relevé du statut de contractuel jusqu'en 1984, puis de celui de titulaire.

L'instruction a fait apparaître que huit de ces neuf agents titulaires, affectés à l'UPS 47 et rémunérés par le CNRS pour une activité à temps plein, étaient, en fait, employés à temps complet par l'ARC à son siège social en 1993, et l'étaient encore au début de 1995, et que l'ARC leur versait une rémunération complémentaire non déclarée au CNRS. Ces revenus auxiliaires ont atteint, pour certains, un montant brut annuel supérieur à 120 000 francs en 1993, dépassant le plafond de 60 p. 100 du traitement de base fixé en 1978. L'ARC versait aussi un complément de rémunération à une autre personne affectée à l'UPS 47, mais employée à temps complet au siège de l'association bien qu'elle ne figurât pas sur la liste annexée à la lettre du 5 juillet 1989 du CNRS.

Cette situation contrevient au décret-loi du 29 octobre 1936 modifié, relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions. Le décret-loi n'autorise, sous certaines conditions, que des cumuls de rémunérations publiques, ou le cumul de rémunérations publiques et de rémunérations versées par des organismes de droit privé dont le budget de fonctionnement est alimenté pour plus de 50 p. 100 de son montant par des concours financiers publics, ce qui n'est pas le cas de l'ARC.

Transformées en mises à disposition de fait, ces autorisations de cumul auraient dû, en tout état de cause, être régularisées quand la loi du 11 janvier 1984 et le décret du 16 septembre 1985 relatifs aux positions des fonctionnaires de l'Etat ont rendu possible la mise à disposition d'agents publics auprès d'organismes à caractère associatif assurant des missions d'intérêt général. En particulier, le décret du 16 septembre 1985 prohibe le versement de compléments de rémunérations par l'organisme bénéficiant de la mise à disposition et subordonne celle-ci à la passation d'une convention avec l'administration.

Informé de cette situation, le CNRS a fait connaître aux agents les possibilités de régularisation qu'il leur offrait. Il a invité deux autres de ses agents mis à la disposition de l'Institut Gustave-Roussy, qui reçoivent un complément de rémunération de l'ARC, à régulariser leur situation.

L'ARC a soutenu que "l'activité réelle, les compétences effectives et l'investissement personnel de chacun de ces agents est sans commune mesure avec l'activité qui aurait été la leur au poste qu'ils auraient occupé auprès du CNRS dans une unité de recherche". La Cour lui laisse la responsabilité de cette assertion. Elle retient que la régularisation des situations signalées est en cours.

41) 2,2 p. 100 en 1991 et 2,4 p. 100 en 1992.

Les rémunérations versées par le CNRS à des agents, sur lesquels repose la structure technique de l'ARC selon celle-ci, seraient à ajouter aux dépenses salariales portées au compte d'emploi pour estimer le coût réel de fonctionnement de l'association.

L'instruction a fait apparaître enfin qu'un directeur de recherche au CNRS percevait un complément de rémunération non déclaré à l'établissement public. Il n'avait, de surcroît, pas le droit de le recevoir, puisqu'il était membre du conseil d'administration de l'ARC et siégeait dans ses instances scientifiques. La situation lui a été signalée et il a demandé la cessation du versement de l'indemnité.

2. Les autres dépenses de fonctionnement

Les rémunérations d'intermédiaires et honoraires atteignent 5 millions de francs⁴². L'ARC a fait état de l'importance de ses demandes dans le domaine juridique ou judiciaire.

Les dépenses pour voyages et déplacements des responsables et salariés de l'ARC, non compris les dépenses exposées sur les comptes laboratoires, ont fortement diminué de 1990 (3,3 millions de francs) à 1993 (0,8 million). Les frais de réception autres que les "réceptions laboratoires" ont diminué eux aussi de 1990 (0,23 million de francs) à 1993 (0,17 million).

Le président de l'ARC, dont le domicile est situé dans le sud de la France, loue à l'association depuis le 1er janvier 1990 un studio au 2e étage du centre d'information scientifique (37,5 mètres carrés affectés exclusivement à l'habitation, 60 mètres carrés à usage professionnel).

Un contrat de location a été approuvé en mars 1992 par le bureau. Il s'agit d'une résidence donnée à bail "en reconnaissance de l'action menée" par le locataire depuis 1958 "à la présidence de l'ARC et à la direction de la publication de Fondamental". L'ARC a fait valoir que ce studio est situé dans une zone qui n'est pas affectée à l'habitation. Le président de l'ARC a précisé que, indépendamment du contrôle de la Cour, il avait pris les dispositions personnelles pour quitter ce logement, qui serait transformé en local d'archives, et que cette décision ne reposait que sur des raisons de confort.

(42) 4,11 millions de francs en 1990, 4,88 millions en 1991, 4,51 millions en 1992.

Conclusion

L'examen du compte d'emploi des ressources collectées en 1993 par l'Association pour la recherche sur le cancer conduit, en définitive, la Cour à constater que la part des aides à la recherche, qui s'est établie à moins de 30 p. 100 des engagements de cette année-là, ne peut être considérée comme correspondant aux objectifs indiqués dans les campagnes d'appel à la générosité publique et à l'intention des personnes qui ont apporté leurs dons et libéralités à la recherche sur le cancer .

L'ARC a dépensé des sommes d'un montant global bien supérieur pour ses campagnes. La mise en oeuvre de celles-ci appelle d'expresses critiques, du fait de l'existence de majorations de marges, de surfacturations et de commissions injustifiées.

De surcroît, les deux tiers seulement des aides à la recherche ont fait l'objet de l'examen scientifique collégial dont l'ARC souligne les mérites dans ses appels à la générosité publique. Enfin, une plus grande coordination avec les actions des grands organismes publics de recherche, telle qu'elle est pratiquée avec succès pour les bourses et qu'elle l'a été pour certaines opérations d'équipement, pourrait permettre d'éviter des opérations coûteuses et malheureuses et induire des choix conformes à l'intérêt du développement de la recherche sur le cancer .

Réponse de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC)

Les conclusions du rapport de la Cour sur le fonctionnement de l'ARC engagent l'association à mettre en oeuvre des réformes profondes afin de répondre à son devoir de clarté et de précision envers les donateurs et d'assurer, conformément à ses statuts, sa contribution à la recherche sur le cancer.

Le conseil d'administration prend acte des points positifs que relève la Cour concernant notamment la procédure de traitement des dons, le contenu des publications de l'ARC, l'utilité des bourses et la tenue des comptes.

Il note que la gestion du fichier ne suscite aucune observation.

Le conseil d'administration prend acte des anomalies relevées au sujet de facturations du principal prestataire de l'ARC.

Le conseil d'administration reconnaît le bien-fondé des critiques de la Cour concernant :

- le faible pourcentage des ressources consacrées effectivement à la recherche en 1993 mais note que 242 MF ont été prélevés sur les 573 MF constituant les recettes de l'exercice pour des actions d'aide à la recherche à développer au cours des exercices suivants ;

- la présentation des comptes qui ne conduisait pas à une bonne compréhension des dépenses de soutien à la recherche et pouvait induire une interprétation minimisant les coûts de la collecte ;

- le manque de collégialité dans les procédures d'attribution d'une partie des fonds ;*
- l'insuffisance de la coordination avec les organismes publics.*

Le remplacement du président du conseil d'administration de l'ARC constitue une première réponse à ces critiques.

La nouvelle direction de l'ARC, sur mandat du conseil d'administration en date du mardi 20 février 1996, prépare une série de réformes qui seront soumises à l'approbation de la prochaine assemblée générale. Les améliorations à venir répondront aux orientations suivantes :

- pour assurer la mission principale de l'association : privilégier le développement de la recherche :

- en lui consacrant une fraction la plus élevée possible des ressources ;*
- en le situant aussi dans une perspective de santé publique et en l'articulant avec les actions de prévention et d'information ;*
- en le programmant de façon concertée avec les autres acteurs qui poursuivent le même objet et en évaluant le bilan des actions de l'association ;*

- pour assurer la collégialité des décisions : permettre à l'assemblée générale et au conseil d'administration de l'association d'exercer la plénitude de leurs prérogatives avec l'appui des instances scientifiques et de tout autre organe consultatif utile, notamment une commission financière qu'il convient de mettre en place rapidement ;

- pour assurer une transparence maximale : clarifier la présentation des résultats financiers de l'activité de l'association en respectant :

- *les obligations résultant de l'application des règles comptables* ;
- *la réglementation relative au contrôle de l'emploi des fonds collectés* ;
- *la nécessité de rendre compte avec précision aux donateurs de l'usage qui est fait de leur acte de générosité* ;
- *pour assurer une plus grande efficacité des actions : valoriser la structure administrative de l'association en clarifiant les missions de ses différentes unités de travail et en organisant une information réciproque entre le niveau décisionnel et le niveau d'exécution.*

Concrétiser ces orientations constitue un véritable défi qui doit mobiliser toutes les composantes de l'association, ses adhérents, ses instances délibérantes, ses délégués départementaux et son personnel pour assurer une meilleure contribution à la lutte contre le cancer.