

COUR DES COMPTES

Médecins sans frontières (MSF)

**Observations de la Cour des comptes
sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995
des ressources collectées auprès du public**

NOVEMBRE 1998

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

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

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

Elle les adresse au président des organismes, qui est alors tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale.

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

Ces dispositions ont été reprises aux articles L. 111-8 et L. 135-2 du code des juridictions financières. La Cour peut décider la publication au Journal officiel de ses observations, suivies des réponses de l'organisme.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
. A. - CADRE ET MODALITES DU CONTROLE	4
. B. - PRESENTATION DE L'ASSOCIATION	4
. C. - MISSIONS DE MSF	7
I. - ETABLISSEMENT DES COMPTES D'EMPLOI	10
. A. - TENUE DES COMPTES	12
. B. - CONVENTIONS RETENUES POUR ETABLIR LES COMPTES	14
. C. - RESULTATS	17
II. - RESSOURCES FIGURANT AU COMPTE D'EMPLOI DE L'ASSOCIATION	
MSF	27
. A. - RESSOURCES PRIVEES	28
. B. - FINANCEMENTS INSTITUTIONNELS	31
. C. - GESTION DE LA TRESORERIE	32
III. - EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTEES PAR L'ASSOCIATION MSF.....	33
. A. - DEPENSES D'OPERATIONS.....	33
. B. - DEPENSES DE DEVELOPPEMENT	41
. C. - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	45
CONCLUSION.....	47
REPONSE DE L'ASSOCIATION MEDECINS SANS FRONTIERES	
(MSF) AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES	
COMPTES.....	48

INTRODUCTION

En application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé les comptes d'emploi pour 1993, 1994 et 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association Médecins sans frontières (MSF).

. A. - CADRE ET MODALITES DU CONTROLE

La Cour a pour mission de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, qui doivent être précisés par les déclarations préalables de campagne prévues par l'article 3 de la loi du 7 août 1991. Or, pour les années concernées, MSF n'a pas déposé de déclaration à la préfecture. La première qu'elle ait faite date du 1er février 1996. Néanmoins, les objectifs de MSF apparaissent dans les documents que l'association adresse au public.

Par lettre du premier président de la Cour en date du 15 avril 1996, le président de MSF a été informé du contrôle, qui s'est déroulé dans de très bonnes conditions. Les comptes d'emploi, bilans et annexes ont été remis immédiatement pour les trois années concernées. Les rapporteurs de la Cour ont reçu réponse à toutes leurs demandes sur l'association MSF et ses satellites.

Les contrôles ont porté sur les dépenses payées par le siège et par les missions. La mission à Abidjan et Tabou (Côte d'Ivoire) a été examinée sur place.

. B. - PRESENTATION DE L'ASSOCIATION

. 1° L'association MSF France

Aux termes de ses statuts, l'association poursuit les objectifs suivants :

" - porter assistance aux populations éprouvées par des cataclysmes, des accidents collectifs ou des situations de belligérance ;

" - favoriser, dans les pays où cela lui semblera possible, l'amélioration des compétences médicales et opérationnelles locales ;

" - mobiliser en faveur de ces populations tous les moyens humains et matériels nécessaires pour leur apporter ses secours dans les délais les plus brefs, avec l'efficacité, la compétence et le dévouement requis ;

" - rechercher tous les concours nationaux et internationaux propres à permettre à ses membres de remplir leur mission dans les parties du monde où ils peuvent être appelés à servir. "

Tout adhérent doit, au moment de son adhésion, s'engager à respecter la charte de Médecins sans frontières . Cette charte, commune à l'ensemble des sections nationales MSF (Belgique, Espagne, etc.), énumère les principes déontologiques d'absence de discrimination, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance par rapport à tout pouvoir politique, économique ou religieux.

Les membres adhérents de MSF sont des personnes physiques ayant qualité de médecin ou d'auxiliaire médical ainsi que, dans la limite de 15 %, des personnes dont la compétence est nécessaire pour mener à bien les opérations de l'association. Les demandes d'admission sont adressées au président de l'association, qui les soumet dans le mois à l'agrément du conseil d'administration.

Le conseil d'administration est composé en 1997 de 17 membres : 15 élus par l'assemblée générale ordinaire, parmi les membres fondateurs ou adhérents, et deux cooptés par le conseil pour un mandat d'un an renouvelable. Il se réunit tous les mois. La première partie des conseils est ouverte aux salariés du siège et aux volontaires. Les procès-verbaux des réunions témoignent de la forte implication du conseil dans la vie quotidienne de l'association.

L'assemblée générale est réunie chaque année avant le 30 juin. Elle entend le rapport moral du président, le rapport financier et le rapport d'activité avant d'approuver les comptes de l'exercice clos. Elle statue, le cas échéant, en dernier ressort sur les décisions de refus d'agrément ou d'exclusion prises par le conseil.

. **2° Le groupe MSF France**

En France, MSF comprend un siège parisien (107 postes à temps plein en 1995), des bureaux régionaux et un certain nombre de satellites. Les treize bureaux régionaux, placés sous la responsabilité du service communication du siège parisien et animés par environ 150 bénévoles, ont une fonction d'information et de représentation au niveau local, de recrutement des volontaires pour les missions de terrain et d'aide à leur retour. Ils font partie de l'association MSF et leurs opérations sont intégrées dans ses comptes. Au contraire, les comptes des satellites sont séparés de ceux de l'association MSF. En effet, la recherche de l'efficacité au moindre coût s'est concrétisée par la tendance à rendre autonomes des activités à travers des satellites, qui doivent se constituer une clientèle extérieure pour faire face aux variations imprévisibles de l'activité propre de l'association MSF. Mais leur autonomie opérationnelle s'accompagne d'une forte présence du siège de l'association, qui contrôle leurs conseils d'administration, centralise la trésorerie et exécute les tâches administratives communes moyennant facturation.

Créée en 1986, l'association Epicentre, qui assure la formation des salariés et des volontaires de MSF, maintient les relations avec le monde scientifique et constitue un bureau d'expertise en épidémiologie. Elle emploie 19 salariés en 1995, mais 10 en 1997 à la suite de la séparation de son activité informatique.

Depuis 1986, l'association MSF Logistique, avec 40 postes à temps plein en 1995, est une centrale d'achat avant tout dédiée à MSF France. Elle s'est installée en 1992 à Bordeaux près de l'aéroport de Mérignac, sur un site appartenant à la Fondation MSF.

Constituée en 1989 et reconnue d'utilité publique en 1991, la Fondation MSF a pour objet la promotion de l'action humanitaire et sociale en France et à l'étranger. Elle a été dotée initialement par l'association MSF de 5,2 millions en valeurs mobilières, en partie aliénées pour l'acquisition du terrain et des locaux de MSF Logistique à Bordeaux, qu'elle loue à cette dernière. L'association MSF lui a apporté en outre 1,5 million en 1993 pour cette opération. La fondation accorde des bourses d'études à des volontaires de retour des missions. Elle a fondé en 1995 un centre de recherche sur l'action humanitaire.

La société civile immobilière (SCI) MSF a été formée en vue de l'acquisition et la construction du siège de l'association MSF, qui lui a accordé pour ce faire un prêt sans intérêt de 33 millions en 1988. Les loyers versés à la SCI ont été calculés de manière à équilibrer ses comptes, au montant fixe de 1,42 million hors taxes par an. L'association MSF détient 99 % des parts de cette SCI et Epicentre 1 %.

La SCI Sabin est propriétaire d'un immeuble ancien jouxtant le siège de l'association MSF, qui l'a acquis en 1995 pour y installer Epicentre. L'immeuble, acheté 7,3 millions après expertise, a été rénové (0,9 million de travaux en 1995). L'association MSF détient 99 % des parts et la SCI MSF le reste.

L'association MSF Assistance déploie depuis 1990 les actions de partenariat de l'association MSF avec les entreprises. Le président, le trésorier et le secrétaire général sont statutairement ceux de l'association MSF.

La SARL Etat d'urgence production (EUP), créée dès 1983 par l'association MSF pour produire ses films de court métrage, a été mise en sommeil en 1992.

Cet ensemble, auquel s'ajoutent des bureaux à l'étranger sous la responsabilité de la section française, forme le groupe MSF France. Outre ses propres comptes, l'association MSF présente les " comptes combinés du groupe MSF France ".

3° L'organisation internationale du mouvement MSF

Les sections nationales MSF sont des organisations indépendantes qui adhèrent toutes à la charte déontologique commune. Après la constitution de MSF en France, des sections ont été créées en Belgique, en Espagne, en Hollande, au Luxembourg et en Suisse.

Des bureaux, qui dépendent des sections nationales, ont été ouverts à l'étranger, avec l'objectif d'informer, rechercher des fonds privés et institutionnels et recruter des volontaires professionnels de santé. La section française a été chargée d'ouvrir des bureaux aux Etats-Unis, au Japon, en Australie et dans les Emirats arabes unis. Ceux des Etats-Unis et d'Australie sont devenus indépendants.

Les sections nationales ont créé en 1990 un conseil international. Un secrétariat international permanent à Bruxelles coordonne la communication et les échanges entre les sections européennes et les bureaux étrangers. Un bureau de liaison à Genève est chargé des relations avec les organisations et institutions internationales.

Le " mouvement MSF " s'est doté en 1995 d'un texte définissant son identité, ses principes d'action et de fonctionnement et les conditions de leur mise en oeuvre par l'ensemble des sections.

. **C. - MISSIONS DE MSF**

Depuis sa création en 1971, l'association MSF a connu deux étapes marquantes : la première en 1979 quand son assemblée générale décida que l'association se professionnaliserait pour rendre ses interventions sur le terrain plus efficaces, la deuxième en 1984 quand elle commença à organiser la collecte de fonds selon les règles du démarchage direct (marketing), pour accroître sa capacité d'intervention.

MSF intervient chaque année dans une soixantaine de pays. Plusieurs actions peuvent être organisées en même temps dans un même pays :

- missions exploratoires, qui peuvent déboucher sur l'installation de missions opérationnelles ;
- missions d'urgence, en cas de conflits, de catastrophes naturelles, d'épidémies ou de déplacements de populations ;
- missions d'assistance au long cours, dans des régions médicalement pauvres.

. **1° Missions d'urgence**

MSF dispose d'un fichier de spécialistes des interventions en urgence disponibles pour partir sur les lieux de catastrophe (médecins , infirmières et logisticiens) et de stocks d'urgence sous douane (matériel conditionné sous forme de kits créés par MSF).

Son action consiste :

- à apporter une assistance médicale : installation de dispensaires provisoires, approvisionnement en matériel et en médicaments de base, suivi épidémiologique, tri des blessés et interventions médico-chirurgicales, relance des structures locales, vaccination, assistance alimentaire ;

- à fournir un appui logistique et sanitaire : assistance aux sans-abri (approvisionnement en tentes, couvertures), assistance sanitaire (approvisionnement, stockage, traitement et distribution d'eau potable), traitements des ordures (latrines, drainage).

Peuvent être citées à titre d'exemple les interventions suivantes pendant la période examinée :

Catastrophes naturelles :

- en 1993 : inondations au Népal et au Yémen ;

- en 1995 : tremblement de terre au Japon, inondations en Corée du Nord, dans le cadre d'une mission menée conjointement par les sections belge, hollandaise et française.

Conflits :

Entre 1993 et 1995, MSF est présente en particulier au Cambodge, au Tadjikistan, dans le sud du Soudan, en Bosnie, au Liberia, en Angola, au Mozambique, en Somalie, en Afghanistan et en Tchétchénie. L'intervention majeure de cette période concerne les pays de la région des Grands Lacs africains - Burundi, Tanzanie, Zaïre et Rwanda -, jusqu'à ce que MSF soit obligée de quitter les camps de réfugiés rwandais du Zaïre et de Tanzanie en novembre 1994 et soit expulsée, en décembre 1995, par le gouvernement du Rwanda. L'association a dû aussi évacuer le sud du Soudan en 1994, la Tchétchénie en 1995 pour des raisons de sécurité et le Liberia en 1996 après le pillage total de ses équipements.

Missions pour les personnes déplacées et les réfugiés :

MSF apporte son soutien au Bangladesh, en Mauritanie, au Soudan, auprès des réfugiés bosniaques, auprès des réfugiés togolais au Ghana, cambodgiens en Thaïlande, burundais en Tanzanie et au Rwanda, libériens en Côte d'Ivoire, irakiens en Iran.

Epidémies :

Au cours de la période récente, le développement du sida et la réapparition des grandes endémies ont conduit MSF à intervenir au Mali, en Côte d'Ivoire, au Cap-Vert, au Sénégal et en Somalie où sévit la pandémie du choléra ainsi qu'au Liberia touché aussi par une épidémie de fièvre jaune, au Nigeria frappé par une dramatique épidémie de méningite, au Zaïre (poliomyélite) et dans l'ancien bloc soviétique (diphtérie).

Plusieurs sections nationales MSF n'interviennent pas en principe dans une même région, sauf si la taille de la mission le justifie. Dans ce cas, selon les règles du mouvement, elles exercent des actions différenciées et coordonnent les questions de représentation et de complémentarité avec les autres organisations non gouvernementales ou les autorités politiques locales.

A cette fin, une équipe d'urgence internationale constituée d'agents des différentes sections assure une veille. Saisie des informations sur les crises, elle peut lancer une mission exploratoire et désigner une section de soutien, qui sera chargée de mettre en oeuvre la mission en utilisant l'ensemble des ressources humaines, logistiques, techniques et financières provenant des autres sections. En pratique, seules trois sections nationales peuvent jouer le rôle de section pilote compte tenu de leurs capacités opérationnelles (France, Belgique, Hollande). Ainsi, au Nigeria en 1995, MSF France a assuré le soutien technique et administratif d'une mission qui a mobilisé 75 personnes de diverses sections et bureaux. Si la responsabilité des aspects financiers et contractuels échoit à la section de soutien, chaque section qui intervient fait figurer dans ses comptes le montant de sa contribution.

Une cellule technique internationale définit les cahiers des charges communs et le catalogue unique d'articles permettant aux différentes sections de disposer sur le terrain de moyens identiques.

. **2° Missions d'assistance au long cours**

Des missions d'assistance plus longues peuvent prolonger les interventions faites en urgence, par exemple pour les soins aux personnes déplacées. Elles sont aussi organisées en dehors de toute urgence, pour organiser les conditions élémentaires d'hygiène et d'assistance sanitaire : l'association MSF met ainsi en oeuvre à Madagascar des programmes nutritionnels au profit d'enfants laissés à la rue.

Ces missions prennent la forme de relance des centres de santé, de lutte contre les épidémies, d'assainissement et d'approvisionnement en eau, de formation du personnel médical local, d'approvisionnement médical, etc. Elles se poursuivent pendant plusieurs années, tout en évoluant dans leur contenu, mais s'interrompent brutalement parfois pour des motifs politiques ou d'insécurité.

. **3° Missions en France**

L'association MSF limite ses activités en France par souci de ne pas se substituer aux responsables nationaux de la santé publique dans un pays où l'offre de soins est plutôt excédentaire.

L'association a dénoncé en 1993 ce qu'elle a appelé " l'hôpital hors la loi ", c'est-à-dire, selon elle, l'absence de prise en charge des soins aux exclus à l'intérieur des structures hospitalières. Elle mène des actions d'accès aux soins à Lyon, Lille, Saint-Denis et surtout Marseille, lieu de sa plus importante activité médicale et sociale en France : il s'agit de missions temporaires, par lesquelles l'association s'efforce de provoquer un changement dans la prise en charge des populations les plus pauvres avant de passer le relais à d'autres organismes ou services.

Elle a de même lancé à Paris un programme " enfance jeunesse ", qui offre des soins préventifs et curatifs aux enfants et adolescents et réoriente les jeunes adultes vers les dispositifs de lutte contre la précarité dans les hôpitaux publics, ainsi qu'un

programme " toxicomanie " : un centre médical propose des consultations de médecine générale et du matériel d'injection stérile aux usagers de drogues, et des équipes de rue sont présentes dans les quartiers les plus difficiles.

I. - ETABLISSEMENT DES COMPTES D'EMPLOI

Le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public n'est désigné ainsi que depuis 1995 : les comptes présentés pour 1993 et 1994 sont appelés comptes de résultat, mais leur forme est celle d'un compte d'emploi. En effet, MSF a toujours présenté au public son compte de résultat selon les rubriques de sa comptabilité analytique, qui apportent, selon elle, une meilleure image de son activité et une information plus claire pour les donateurs.

MSF présente deux comptes d'emploi, l'un pour l'association mère, l'autre pour le groupe MSF France, ce dernier retraçant les recettes et les dépenses combinées de l'association MSF, de ses satellites et des bureaux à l'étranger.

Les comptes de l'association MSF et les comptes combinés du groupe MSF France sont certifiés par les commissaires aux comptes et rassemblés dans un document disponible au siège parisien. En outre, MSF publie ses comptes dans la presse nationale après son assemblée générale.

La structure du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'association MSF respecte les prescriptions de l'arrêté du 30 juillet 1993. Elle est utilisée également pour le compte d'emploi des ressources du groupe MSF France. Elle distingue les dépenses selon trois principales divisions - opérations, développement, fonctionnement - et les recettes selon leur origine. On présente ici de manière simplifiée cette structure, valorisée pour l'année 1995. Les comptes d'emploi des trois années sont reproduits et analysés plus loin.

Compte d'emploi simplifié de l'association MSF en 1995

(En millions de francs)

RECETTES		DÉPENSES	
Dons reçus sur l'exercice	128	Dépenses d'opérations	239
+ Reprise dons d'avance sur exercices antérieurs	+ 5	Dépenses de développement	43
- Dons constatés d'avance	- 1	Dépenses de fonctionnement	20
		Total des dépenses courantes	302
Dons nets	132		
Legs	15		
Financements d'organismes privés	35		
Recettes et produits courants	5		
Produits exceptionnels	6		
Total des ressources privées ...	193		
Financements institutionnels	102	Dons et subventions	-
Produits financiers	3		
Total des produits	298	Total des charges	302
Déficit de l'exercice	4	Excédent de l'exercice	
Total général	302	Total général	302

Les dépenses d'opérations sont ventilées globalement par nature ou fonction (médicaments et matériel médical, matériel logistique, personnel local, frais de séjour, etc.). Pour chaque pays, elles sont présentées par familles de postes budgétaires, ainsi que par missions, en contrepartie des différentes recettes qui lui ont été affectées, classées par origine.

Les dons en nature, essentiellement des insertions publicitaires, des denrées alimentaires et des médicaments (1,9 million en 1995), sont retracés pour leur valeur estimée dans une annexe au compte d'emploi mais ne sont pas enregistrés en comptabilité. MSF explique qu'ils ne sont pas vendus mais utilisés directement.

. **A. - TENUE DES COMPTES**

MSF applique le plan comptable général adapté à ses spécificités et utilise un progiciel comptable pour l'établissement des comptes généraux et des comptes analytiques.

La comptabilité analytique, qui sert à établir le compte d'emploi, est strictement articulée avec la comptabilité générale, toute écriture servant l'une et l'autre comptabilité. Le compte d'emploi est une autre présentation du compte de résultat.

La double imputation des écritures, d'une part, à un compte général, qui désigne la nature de la dépense, d'autre part, à un code analytique, qui désigne le service responsable de la dépense ou destinataire de la recette, est la base du système comptable de MSF.

. **1° Classement des écritures par comptes de comptabilité générale**

La comptabilité générale s'appuie sur un plan de comptes principal, qui répartit les dépenses par nature entre fonctions. On trouve ainsi plusieurs comptes d'imputation pour les salaires du personnel local, selon que les salariés sont employés médicaux, logisticiens ou administratifs.

Cette décomposition fine des comptes généraux permet de les regrouper par postes budgétaires et d'en dériver un second plan de comptes généraux, simplifié, celui qui mettent en oeuvre les équipes sur le terrain. A un compte du plan dérivé est associé un seul compte général du plan principal.

Les postes budgétaires sont classés de deux manières différentes :

- la première constitue les postes budgétaires en neuf familles (A : expatriés, B : personnel local, C : frais administratifs, etc.), qui servent à la programmation du budget des missions ainsi qu'à la présentation de leurs dépenses par pays en annexe au compte d'emploi ;

- la seconde les regroupe en vingt et une lignes de dépenses d'opérations, qui forment la base des rubriques du compte d'emploi (matériel médical, personnel logistique, nourriture spécialisée, salaires et charges sociales du siège, etc.).

Ces deux classements différents des mêmes informations assurent la cohérence de la double présentation des dépenses opérationnelles, par pays et par rubriques.

Cependant, la Cour a constaté que des intitulés de rubriques ne correspondent pas exactement aux dépenses qu'elles recouvrent. Ainsi la rubrique " personnel local " du compte d'emploi ne retrace que la moitié des dépenses de personnel local exposées pour les missions à l'étranger : celles des employés de maison sont portées à la rubrique des " frais de séjour ", celles du personnel administratif sont imputées en " frais administratifs " et celles des chauffeurs et mécaniciens en " fonctionnement de

véhicules ". Alors que la rubrique " personnel local " du compte d'emploi ne fait état que d'une dépense de 16,1 millions en 1995, les dépenses totales de personnel local se sont en réalité élevées à 30 millions de francs. L'association a indiqué qu'elle a clarifié ce classement en 1997.

2° Classement des écritures par codes analytiques

Le code analytique attaché à chaque écriture comptable définit soit la mission de terrain et le pays où elle opère, soit l'activité du siège.

a) Pays d'opération

Le code analytique est constitué d'une racine, qui désigne le pays, à laquelle est associé un numéro de mission. Les dépenses sont affectées aux missions au moyen de ce code.

La nomenclature coïncide avec l'organisation opérationnelle, qui est la suivante dans chaque pays où MSF est installée :

- dans la capitale, l'équipe MSF est dirigée par un coordonnateur assisté d'un administrateur et, en fonction des besoins, d'un logisticien. Le coordonnateur est responsable de l'exécution du programme défini en commun avec la direction des opérations. L'administrateur est chargé de la gestion financière en collaboration avec la direction financière du siège. Chaque coordonnateur de capitale gère avec l'administrateur une enveloppe budgétaire calculée en fonction des opérations prévues ;

- dans le pays, MSF peut avoir un ou plusieurs terrains d'opérations entre lesquels est répartie l'enveloppe de la capitale. Sur les lieux d'opérations, l'équipe MSF est composée d'un nombre variable de professionnels de santé et de logisticiens et, le cas échéant, d'un administrateur. Les moyens mis en oeuvre dépendent de la phase de la mission (démarrage ou poste pleinement opérationnel), de l'importance de la population à assister et de l'ampleur de la tâche.

b) Activité du siège

Des comptes analytiques sont réservés aux activités du siège et aux autres opérations en France (missions en France, bureaux régionaux, fonctionnement, recherche de fonds, etc.). Ils isolent en particulier les dépenses du siège directement nécessaires aux opérations de terrain.

Le recours à ces différents classements permet d'établir des comptes par pays incluant les dépenses payées par Paris pour le terrain et celles du siège imputées aux opérations. Leur regroupement forme la rubrique " opérations " du compte d'emploi.

. **3° Conséquences de l'articulation des comptabilités générale et analytique**

L'intégration de la comptabilité analytique dans la comptabilité générale permet d'affirmer un principe général de correspondance entre l'une et l'autre.

Toute opération de reclassement en comptabilité analytique donne lieu à une écriture en comptabilité générale. Cette dernière présente alors cette caractéristique de faire apparaître des opérations de débit en classe de produits et de crédit en classe de charges, qui tiennent à des opérations de régularisation en comptabilité analytique et non pas à des diminutions exceptionnelles de charges ou de produits. Ces écritures de reclassement ont toutes été justifiées.

Certaines écritures comptables visent à corriger des imputations erronées, en comptabilité générale ou analytique. La Cour a constaté quelques erreurs dans le processus de correction, qui se traduisent par des dépenses négatives imputées au siège, compensées par un surcroît de dépenses aux missions. Ainsi, le compte d'emploi 1994 enregistre des dépenses logistiques du siège pour un montant négatif de 0,2 million, celles des missions étant surestimées d'autant. Une partie de ces écritures pourraient être évitées, si le fichier des produits de MSF Logistique leur associait la même imputation en comptabilité générale que l'association MSF : en 1994, les dépenses de matériels radio, qui sont facturés par MSF Logistique comme des kits logistiques, doivent être corrigées comme des équipements de télécommunications dans la comptabilité de MSF. Cette dernière a exposé qu'elle se propose de procéder à une intégration plus poussée des comptabilités des deux associations et à un travail de rationalisation qui devrait réduire les écritures correctrices.

. **B. - CONVENTIONS RETENUES POUR ETABLIR LES COMPTES**

. **1° Dépenses**

a) Dépenses des missions sur le terrain

Les dépenses faites au profit d'une mission, payées par elle ou par le siège, sont toutes imputées en dépenses d'opérations et sur le budget de la mission.

b) Dépenses des bureaux régionaux et des bureaux à l'étranger

Les dépenses des bureaux régionaux et des bureaux à l'étranger sont imputées en dépenses de développement. Les fonctions tenues par les premiers à l'égard des volontaires auraient pu conduire à rattacher une partie de leurs dépenses aux opérations. Le choix de MSF témoigne d'un souci de rigueur en matière d'imputation aux rubriques de dépenses opérationnelles.

c) Dépenses des satellites

Les dépenses des satellites sont reprises dans les comptes combinés, dont une annexe indique le périmètre de la combinaison du groupe MSF France et les méthodes de comptabilisation retenues :

- MSF Logistique est intégrée en dépenses d'opérations ;
- les SCI MSF et Sabin le sont en fonctionnement ;
- Epicentre l'est en opérations, à l'exception d'une charge de salaire qui concerne le fonctionnement, à savoir le salaire du président de MSF ;
- MSF Assistance l'est en développement, sauf les salaires et charges, qui sont portés en fonctionnement ;
- Etat d'urgence production l'est en communication ;
- la Fondation MSF l'est en opérations et en développement.

MSF Etats-Unis a été inclus dans le périmètre d'agrégation en 1993, selon les mêmes principes d'imputation que pour le siège.

d) Dépenses du siège parisien

Le siège de l'association MSF est structuré autour de trois directions qui organisent les activités de MSF sur le terrain (" opérations ", " logistique " et " techniques médicales ") et de quatre autres qui assurent leur support administratif et financier (" ressources humaines ", " gestion et finances ", " financements privés " et " communication "). Son activité est orientée vers les missions sur le terrain.

Le guide des procédures de MSF précise les comptes analytiques associés aux activités du siège, avec l'affectation correspondante aux trois divisions du compte d'emploi.

Les dépenses des directions " opérations " et " techniques médicales " sont imputées en totalité en opérations, celles des directions " financements privés " et " communication " le sont en développement et celles de la direction générale le sont en fonctionnement.

Les dépenses de la direction " logistique " sont imputées pour le principal en opérations, et celles des directions " ressources humaines " et " gestion et finances " en fonctionnement. Le reste de leurs dépenses figure en fonctionnement pour la première, en opérations pour les deux autres.

L'affectation de dépenses du siège aux opérations est légitime dans la mesure où la comptabilité de MSF permet de les distinguer correctement des coûts administratifs. Dans les comptes analytiques par pays, annexés au compte d'emploi, ces dépenses sont réparties entre eux au prorata du nombre d'expatriés.

e) Stocks

Les matériels achetés par l'association MSF sont considérés comme des biens consommés et apparaissent donc au compte d'emploi pour la totalité des achats. Ce choix s'explique par la difficulté de tenir une comptabilité des matières au niveau local. Un bon suivi extra-comptable des stocks a été organisé.

2° Recettes

a) Comptabilisation des dons

Le plus souvent, les dons ne sont pas affectés à des missions précises ; MSF invite à procéder ainsi sur les bons de soutien qu'elle adresse au public. Ils peuvent cependant être expressément destinés par les donateurs à un pays ou à une action. S'ils ne sont pas utilisés en totalité pendant l'exercice, les dons affectés sont enregistrés au passif du bilan en " dons constatés d'avance ", où ils peuvent être maintenus deux années.

Le compte d'emploi présente, d'une part, le total des dons reçus pendant l'exercice, desquels sont déduits les dons affectés mais non utilisés, d'autre part, les dons affectés reçus les années précédentes et utilisés au cours de l'exercice. La somme forme la ligne " dons nets " du compte d'emploi.

b) Legs

Les legs sont comptabilisés non pour leur valeur déclarée et à la date de la décision du conseil d'administration qui les a acceptés, mais pour la somme encaissée et à la date de l'encaissement. L'arrêté du 31 juillet 1993 relatif au compte d'emploi prescrit pourtant de les comptabiliser à la valeur portée dans l'acte de libéralité, mais l'association juge trop complexe d'inscrire des provisions pour d'éventuelles moins-values.

c) Financements institutionnels

Les financements des organisations internationales sont comptabilisés en fonction des engagements contractuels. Compte tenu des décalages entre la réception des fonds et les dépenses, les financements à recevoir sont portés à l'actif du bilan (66 millions en 1995) et les financements constatés d'avance au passif (5 millions). Les premiers correspondent aux versements des organisations après la production des rapports d'activité. La trésorerie est alors assurée par les ressources d'origine privée de l'association.

C. - RESULTATS

1° Comptes d'emploi pour les années 1993 à 1995

Les comptes d'emploi de l'association MSF pour les années examinées sont présentés dans les deux tableaux qui suivent.

Ressources de l'association MSF

(En milliers de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Dons reçus pendant l'exercice (1)	136 430	180 954	127 823
Reprise des dons constatés d'avance les exercices antérieurs (2)	9 353	-	5 506
Dons constatés d'avance reçus pendant l'exercice (3)	552	4 954	1 111
Dons nets (1) + (2)-(3) = (I)	145 231	176 000	132 218
Legs (II)	6 269	9 768	14 854
Financements d'organismes privés (III)	12 688	40 015	34 655
Recettes et produits courants (IV)	5 347	5 090	4 983
Produits exceptionnels (V)	8 894	5 984	6 246
Total des ressources privées (I) à (V)	178 429	236 857	192 956
Financements CEE (4)	86 762	75 896	65 630
Financements HCR (5)	32 791	55 533	18 447
Autres financements (6)	38 851	43 109	17 515
Total des financements institutionnels (4) + (5) + (6) = (VI)	158 404	174 538	101 592
Produits financiers (VII)	5 209	5 788	3 574
Total des produits (I) à (VII)	342 042	417 183	298 122
Déficit de l'exercice	Excédent	19 821	4 190
Total général	342 042	437 004	302 312

Après un résultat excédentaire de 30,8 millions en 1993, l'association MSF est déficitaire deux années de suite pour la première fois de son histoire : de 19,8 millions en 1994 et de 4,2 millions en 1995, malgré un don de MSF Hollande de 7 millions de francs ; toutefois les grèves générales de la fin de l'année 1995 ont retardé la perception des dons.

Les produits de MSF (298,1 millions en 1995) sont, outre quelques produits financiers, des ressources privées (193 millions) et des ressources institutionnelles (101,6 millions). Les variations sont importantes d'une année sur l'autre. L'année 1994, avec 417,2 millions de produits, supérieurs de 75,1 millions à ceux de 1993 et de 119,1 millions à ceux de 1995, doit être considérée comme exceptionnelle, eu égard aux appels liés à la crise du Rwanda. Le montant des dons reçus sur l'exercice, représentatif de l'ordre de grandeur des fonds individuels collectés auprès du public, a atteint son plus haut niveau en 1994 (181 millions), en dépassant de 44,5 millions celui de l'année précédente et de 53,1 millions celui de la suivante.

Emploi des ressources de l'association MSF

(En milliers de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
L - Opérations			
Médicaments et matériel médical.....	44 649	58 315	35 737
Matériel logistique.....	36 503	52 942	20 479
Nourriture spécialisée.....	4 988	14 802	4 275
Fret et stockage.....	23 214	35 836	13 692
Personnel local.....	17 219	24 266	16 126
Véhicules.....	27 100	44 657	24 121
Transports et déplacements.....	10 491	14 777	11 029
Indemnités.....	16 648	19 591	16 233
Salaires et charges sociales.....	21 717	27 827	32 936
Frais de séjour.....	19 410	27 404	21 754
Assurances.....	3 914	3 471	3 388
Information.....	744	1 054	971
Formation et expertise.....	6 323	6 550	7 210
Frais administratifs terrain.....	16 058	30 498	24 241
Frais divers.....	3 611	3 837	3 482
Charges exceptionnelles.....	1 605	8 312	3 341
Total des dépenses d'opérations (I)	254 194	374 139	239 015
II - Développement			
Salaires et charges sociales.....	4 134	3 932	4 947
Recherche de fonds et gestion des donateurs.....	24 487	26 952	20 411
Bureaux régionaux et à l'étranger.....	6 802	11 200	16 377
Communication.....	2 289	2 080	1 842
Total des dépenses de développement (II)	37 712	44 164	43 577
III - Fonctionnement			
Salaires et charges sociales.....	5 564	6 664	7 686
Frais divers de gestion.....	10 463	10 527	10 510
Amortissements et provisions.....	1 838	1 510	1 524
Total des dépenses de fonctionnement (III)	17 865	18 701	19 720
Total des dépenses courantes (I) + (II) + (III)	309 771	437 004	302 312
IV - Dons et subventions (IV)	1 500	-	-
Total des charges (I) à (IV)	311 271	437 004	302 312
Excédent de l'exercice.....	30 771	Déficit	Déficit
Total général	342 042	437 004	302 312

Les charges de MSF (302,3 millions en 1995) sont pour leur plus grande part des dépenses imputées aux missions sur les terrains d'opérations (239 millions). Ces dernières atteignent leur maximum en 1994 : 374,1 millions (+ 120 millions et + 135,1 millions par rapport à 1993 et 1995 respectivement). Toutes les dépenses d'opérations suivent les mêmes variations que les produits, sauf les salaires et charges sociales qui progressent continûment de 1993 à 1995 à mesure de la professionnalisation de l'association, tout comme les dépenses de fonctionnement (19,7 millions en 1995). Celles de développement (43,6 millions en 1995) varient globalement comme les produits, avec une augmentation forte des dépenses des bureaux régionaux et à l'étranger (16,4 millions en 1995, contre 6,8 millions en 1993), due à l'internationalisation de la recherche de fonds.

Les variations d'une année sur l'autre des différentes catégories de charges et de produits sont trop amples pour qu'il soit possible de préciser l'origine de 100 F de ressources collectées par MSF et les emplois correspondants, en faisant abstraction de l'année considérée. Les tableaux ci-après présentent donc des ratios, pour lesquels le total des produits ou celui des charges est ramené à 100 chaque année observée. Les ratios moyens sont calculés par cumul des produits ou des charges des années 1993 à 1995.

Origine de 100 F de produits de MSF

(En francs, arrondis au franc le plus proche)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995	MOYENNE
Dons nets	42	42	44	43
Autres ressources privées	10	15	21	15
Financements institutionnels	46	42	34	41
Produits financiers	2	1	1	1
Total des produits	100	100	100	100

Les produits sont à 43 % des dons du grand public. Cette proportion est stable dans la période. En complément, les financements institutionnels diminuent en raison de l'augmentation des autres ressources privées, essentiellement celle des dons affectés en provenance de l'étranger, en premier lieu de MSF Etats-Unis.

Emploi de 100 F de charges de MSF

(En francs, arrondis au franc le plus proche)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995	MOYENNE
Dépenses d'opérations	82	86	79	83
Dépenses de fonctionnement	6	4	7	5
Dépenses de développement	12	10	14	12
Total des charges	100	100	100	100

En moyenne sur les trois années examinées, 83 % des charges de MSF sont des dépenses opérationnelles. Les modalités d'imputation ne remettent pas en cause cette approche des charges.

2° Affectation des dons aux dépenses

Comme MSF inscrit toutes ses ressources dans ses comptes d'emploi, quelle qu'en soit l'origine, la Cour a cherché à établir l'emploi de celles provenant de la générosité publique. En effet, les différentes catégories de ressources ne financent pas les emplois dans la même proportion.

Les financements institutionnels sont affectés aux opérations dans leur quasi-totalité. En équilibrant les charges et les produits à la valeur 100 comme dans les tableaux de ratios ci-avant, les dépenses d'opérations, comptées pour 83, sont financées à hauteur de 41 par les fonds institutionnels et de 42 par les autres ressources, soit à parts presque égales. Il s'ensuit que 59 francs de ressources autres qu'institutionnelles ont servi pour 42 F aux opérations (71 %), 5 F au fonctionnement (9 %) et 12 F au développement (20 %). En moyenne, la part de la collecte de fonds privés qui bénéficie directement aux missions de MSF s'établit donc à 71 %.

Le tableau suivant, tiré du compte d'emploi, illustre les modalités du financement des missions, à partir de l'exemple de l'année 1994. Il établit le montant des dons privés, affectés ou non, qui financent les missions, par différence entre leurs dépenses et les recettes institutionnelles qui leur sont affectées. Il présente pour chaque mission les financements institutionnels reçus ou à recevoir et les ressources privées affectées par les donateurs. Le solde entre les dépenses et les fonds affectés est financé par les dons privés non affectés.

Financement des missions en 1994

(En milliers de francs)

MISSIONS	DÉPENSES (1)	RECETTES AFFECTÉES				SOLDE à financer sur dons privés (1)-(5)	TOTAL DU FINANCEMENT sur fonds privés	
		Recettes institu- tionnelles (2)	Dons de particuliers (3)	Autres recettes privées (4)	Total des recettes affectées (2)+(3)+(4)=(5)		(en montant) (1)-(2)	(en %) [(1)-(2)]/(1)
Rwanda	74 861	26 719	28 054	20 088	74 861		48 142	64,3
Afghanistan et Pakistan	24 166	6 662	1	4 470	11 133	13 033	17 504	72,4
Rwanda réfugiés	14 465	3 795			3 795	10 670	10 670	73,8
Angola	17 013	7 725	4	10	7 739	9 274	9 288	54,6
Zaire	18 656	11 166	1	2 001	13 168	5 488	7 490	40,1
Thaïlande	9 791	3 830	5	429	4 264	5 527	5 961	60,9
Caucase	8 989	3 088		2 361	5 449	3 540	5 901	65,6
Sud Soudan	10 282	5 261	418	832	6 511	3 771	5 021	48,8
Cambodge	8 728	3 942	22	1 579	5 543	3 185	4 786	54,8
Afrique du Sud	9 374	5 595	34	215	5 844	3 530	3 779	40,3
Guatemala	4 170	649		661	1 310	2 860	3 521	84,4
Ouganda	4 539	1 081	5	1 140	2 226	2 313	3 458	76,2
France	6 046	2 921	43	567	3 531	2 515	3 125	51,7
Tanzanie	23 194	20 473	727	194	21 394	1 800	2 721	11,7
Liberia	6 100	3 398		182	3 580	2 520	2 702	44,3
Madagascar	4 823	2 196	11	1 171	3 378	1 445	2 627	54,5

MISSIONS	DÉPENSES (1)	RECETTES AFFECTÉES				SOLDE à financer sur dons privés (1)-(5)	TOTAL DU FINANCEMENT sur fonds privés	
		Recettes institu- tionnelles (2)	Dons de particuliers (3)	Autres recettes privées (4)	Total des recettes affectées (2)+(3)+(4)=(5)		(en montant) (1)-(2)	(en %) ((1)-(2))/1
Yémen.....	5 163	2 539		12	2 551	2 612	2 624	50,8
Kenya.....	11 993	9 510		659	10 169	1 824	2 483	20,7
Albanie.....	2 814	344		1	345	2 469	2 470	87,8
Mozambique.....	13 121	10 955	1	170	11 126	1 995	2 166	16,5
Guinée.....	6 824	4 727		278	5 005	1 819	2 097	30,7
Ethiopie.....	2 362	349	1	908	1 258	1 104	2 013	85,2
Karabagh.....	4 300	2 353		12	2 365	1 935	1 947	45,3
Soudan.....	3 049	1 128		171	1 299	1 750	1 921	63,0
Malawi.....	5 950	4 108		195	4 303	1 647	1 842	31,0
Tadjikistan.....	2 582	803			803	1 779	1 779	68,9
Laos.....	3 135	1 412	6	298	1 716	1 419	1 723	55,0
Haïti.....	2 216	809	1	152	962	1 254	1 407	63,5
El Salvador.....	3 446	2 086	1	431	2 518	928	1 360	39,5
Côte d'Ivoire.....	987					987	987	100
Burundi.....	10 605	9 631	20	321	9 972	633	974	9,2
Belgrade et enclaves.....	1 040	100	17	923	1 040		940	90,4
Territoires occupés.....	939					939	939	100
Sri Lanka.....	4 577	3 734		16	3 750	827	843	18,4
Costa Rica.....	772	- 1		902	901	- 129	773	100

MISSIONS	DÉPENSES (1)	RECETTES AFFECTÉES				SOLDE à financer sur dons privés (1)-(5)	TOTAL DU FINANCEMENT sur fonds privés	
		Recettes institu- tionnelles (2)	Dons de particuliers (3)	Autres recettes privées (4)	Total des recettes affectées (2)+(3)+(4)=(5)		(en montant) (1)-(2)	(en %) [(1)-(2)]/(1)
Roumanie	674		2	64	66	608	674	100
Croatie	997	470	524	2	996	1	527	52,9
Afrique australe	410			19	19	391	410	100
Asie formation	337			135	135	202	337	100
Birmanie	249					249	249	100
Vietnam	355	120		44	164	191	235	66,2
Mauritanie	2 039	1 845		175	2 020	19	194	9,5
Somalie	109	- 6		- 29	- 35	144	115	100
Macédoine	381	293	76	12	381		88	23,1
Kurdistan	87					87	87	100
Zambie	45			35	35	10	45	100
Bangladesh	6 159	6 153	1	43	6 197	- 38	6	0,1
Autres missions	616			314	314	302	616	100
Dépenses en stock	2 569			1 881	1 881	688	2 569	100
Opérations du siège	28 040	1 921	204	2 493	4 618	23 422	26 119	93,1
Total	374 139	173 884	30 179	46 537	250 600	123 539	200 255	53,5

Les recettes affectées à des missions par l'ensemble des donateurs se sont élevées à 250,6 millions en 1994, dont 173,9 millions sont des fonds d'origine institutionnelle, soit 69,4 %, et 76,7 millions d'origine privée, incluant 30,2 millions de dons des particuliers qui en ont précisé l'affectation sur leurs bons de soutien. Le financement nécessaire aux missions (374,1 millions) est couvert pour le solde (123,5 millions) au moyen des dons privés non affectés par les donateurs. Au total, les ressources privées ont financé les missions en 1994 à hauteur de 200,2 millions, soit 53,5 % des dépenses des missions, contre 55 % en 1995 et 38 % en 1993.

En comparant les ressources affectées au total des ressources de même origine, on constate que les fonds provenant des institutions gouvernementales en 1994 (174,5 millions) sont effectivement affectés en quasi-totalité aux opérations (à hauteur de 173,9 millions). Le soin de financer le fonctionnement de l'association est donc laissé à la générosité du public. Ce dernier n'affecte ses dons que dans une faible mesure (30,2 millions sur 176 millions de dons nets privés, soit 17,2 % en 1994) et en des occasions particulières, en 1994 la crise rwandaise. En 1993, il le fait à hauteur de 13 millions, au profit particulièrement du Kenya et de la Somalie et, en 1995, à hauteur de 6,8 millions, dont 5,2 millions pour le Rwanda encore.

3° Résultats combinés du groupe MSF France

Les comptes combinés, établis par le commissaire aux comptes, sont issus des différents comptes sociaux.

Comptes sociaux et comptes combinés du groupe MSF : résultats

(En milliers de francs)

	1993	1994	1995
Association MSF (1)	+ 30 771	- 19 821	- 4 190
Autres organismes dans le champ de l'agrégation :			
MSF Logistique	+ 586	+ 3 034	- 109
Epicentre	+ 306	- 36	+ 192
EUP	- 31	- 85	+ 137
MSF Assistance	- 786	+ 246	+ 516
SCI MSF	+ 906	+ 495	+ 1 089
Fondation MSF	+ 1 060	+ 769	- 146
SCI Sabin			- 207
MSF Etats-Unis	- 185	+ 3 403	- 30
Total des résultats des autres organismes (2)	+ 1 856	+ 7 826	+ 1 442
Total des résultats sociaux (1) + (2) = (3)	+ 32 627	- 11 995	- 2 748
Résultat des comptes combinés	+ 32 532	- 16 088	- 3 973

Les différences entre les résultats des comptes sociaux et des comptes combinés résultent pour l'essentiel des reprises de dons, qui se compensent d'une année sur l'autre, et du retraitement des dotations aux amortissements.

La part du groupe MSF France dans les recettes des satellites illustre les liens financiers entre membres du groupe.

*Part du groupe MSF France dans les recettes des satellites
 (hors produits exceptionnels)*

(En millions de francs)

ORGANISMES	PRODUITS 1993	DONT part du groupe	PRODUITS 1994	DONT part du groupe	PRODUITS 1995	DONT part du groupe
MSF	342,0	-	417,2	-	298,1	-
MSF Logistique .	100,1	66 %	155,4	69 %	92,0	57 %
Epicentre	7,7	59 %	8,4	60 %	8,7	64 %
EUP	0,3	79 %	0,3	41 %	0,6	47 %
MSF Assistance	5,1	0 %	4,9	0 %	5,8	0 %
SCI MSF	2,5	89 %	2,3	98 %	2,9	83 %
Fondation MSF .	3,0	18 %	3,0	19 %	2,9	19 %
SCI Sabin					0,1	85 %
Total satellites	118,7	62 %	174,3	66 %	113,0	54 %

MSF Logistique, qui est le satellite au chiffre d'affaires le plus important, obtient environ 60 % de ce chiffre avec le groupe MSF France. Elle travaille aussi au profit d'autres sections nationales MSF, qui lui apportent plus d'un quart de ses produits.

Epicentre réalise de l'ordre de 60 % de ses prestations pour l'association MSF. Ses autres ressources proviennent des consultations externes, de la formation continue et de la participation des stagiaires.

La mission de MSF Assistance l'oriente vers l'extérieur du groupe MSF. Les redevances reçues des entreprises sont en principe reversées sous forme de dons à l'association MSF.

II. - RESSOURCES FIGURANT AU COMPTE D'EMPLOI DE L'ASSOCIATION MSF

Du niveau des ressources privées dépendent non seulement celui des dépenses mais aussi celui des ressources institutionnelles que sollicitera l'association. Celle-ci se fixe en effet pour objectif que les financements institutionnels ne dépassent pas 40 % de ses ressources totales.

Pour le budget 1995, MSF avait prévu des fonds privés à hauteur de 253 millions, dont 152 millions pour le budget des missions, et des fonds institutionnels au niveau de 138 millions. Mais avant la fin de l'année 1995, les premiers devaient être ramenés à 187 millions et les seconds à 98 millions, pour s'établir en définitive respectivement à 193 millions et 101,6 millions, montants portés au compte d'emploi.

A. - RESSOURCES PRIVEES

Les ressources privées collectées par MSF (193 millions en 1995) figurent au compte d'emploi principalement à trois rubriques, celle des dons nets (132,2 millions), qui retrace pour l'essentiel la collecte par publipostage (" mailings "), celle des financements d'organismes privés (34,7 millions), formés notamment d'une partie de la collecte à l'étranger, et celle des legs (14,9 millions).

1° Dons nets

Les dons viennent presque tous en réponse au publipostage (124,2 millions en 1995, pour un total de 132,2 millions de dons nets). Une société de services est chargée des fichiers.

Dons nets inscrits en comptabilité

(En milliers de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Comptabilité générale			
Dons de publipostage	141 220	167 091	124 153
Dons de valeurs	123		154
Dons non affectés reçus à l'étranger	490	3 618	4 725
Dons reçus des bureaux régionaux	800	2 341	551
Dons non affectés des entreprises	1 969	2 254	2 459
Opérations collectives	436	492	6
Cotisations	193	204	170
Dons nets	145 231	176 000	132 218
Compte d'emploi			
Dons reçus pendant l'exercice	136 430	180 954	127 823
Reprise de dons affectés constatés d'avance les exercices antérieurs	+ 9 353		+ 5 506
Dons affectés constatés d'avance	- 552	- 4 954	- 1 111
Dons nets	145 231	176 000	132 218

Les dons affectés par les donateurs à des opérations particulières mais non utilisés (1,1 million en 1995) sont exclus des dons nets de l'exercice, qui comprennent au contraire les dons affectés reçus antérieurement mais utilisés pendant l'exercice (5,5 millions).

2° Financements des organismes privés

Les financements portés à la rubrique des organismes privés sont en majorité, depuis 1994, issus de la collecte à l'étranger.

Ressources affectées en provenance des organismes privés

(En milliers de francs)

ORIGINE DES RESSOURCES PRIVÉES AFFECTÉES	1993	1994	1995
Ressources affectées reçues de l'étranger :			
- Bureaux à l'étranger :			
Bureau MSF Emirats	72		
Bureau MSF Etats-Unis	2 478	24 669	17 871
Bureau MSF Japon	709	3 310	6 692
Bureau MSF Australie			348
Total des bureaux (1)	3 259	27 979	24 911
- Subventions des sections nationales MSF (2)	3 832	864	7 198
Total des ressources affectées reçues de l'étranger (1) + (2) = (I)	7 091	28 843	32 109
Autres financements d'organismes privés (II)	5 597	11 172	2 546
Total des financements d'organismes privés (I) + (II) ..	12 688	40 015	34 655

a) Collecte reçue de l'étranger

Les fonds encaissés par les quatre bureaux à l'étranger sont bien inclus parmi les ressources présentées dans les comptes d'emploi, mais sans apparaître explicitement. Ceux qui ne sont pas affectés figurent, en effet, parmi les dons nets, à la ligne " dons non affectés reçus à l'étranger " ; ceux qui sont affectés à des programmes de MSF France, par décision de l'association MSF ou des bureaux dotés de la personnalité juridique, sont enregistrés parmi les financements des organismes privés lorsqu'ils sont utilisés. Ces montants sont nets des " dons constatés d'avance " et incluent les éventuelles reprises de dons, mais les premiers dons affectés non utilisés en provenance des bureaux à l'étranger datent de 1995 (1,1 million en provenance du Japon).

Réparties dans différentes rubriques du compte d'emploi, les ressources privées issues de la collecte à l'étranger ont été regroupées dans le tableau ci-après, où elles sont rapprochées de l'ensemble des ressources privées.

*Part de la collecte à l'étranger
dans l'ensemble des ressources privées*

(En milliers de francs)

ORIGINE DES RESSOURCES PRIVÉES	1993	1994	1995
Fonds privés collectés à l'étranger (1) + (2) = (I)	7 581	32 461	36 834
- Fonds non affectés (1)	490	3 618	4 725
- Fonds affectés utilisés (2)	7 091	28 843	32 109
Fonds privés collectés en France (II)	170 848	204 396	156 122
Total des ressources privées (I) + (II) = (III)	178 429	236 857	192 956
Part des fonds privés collectés à l'étranger (I) / (III)	4,2 %	13,7 %	19,1 %

En 1995, les fonds non affectés collectés à l'étranger ont atteint 4,7 millions, dont 4,6 millions au Japon. Ceux affectés et utilisés pendant l'année se sont élevés à 32,1 millions : 24,9 millions proviennent des bureaux à l'étranger, dont 6,7 millions du Japon et 17,9 millions des Etats-Unis, et 7,2 millions des autres sections nationales MSF, à peu près tous de MSF Hollande. Le total des fonds utilisés en provenance de l'étranger s'élève ainsi à 36,8 millions en 1995, soit 19,1 % des ressources privées de l'association MSF.

b) Autres financements privés

Les autres financements privés proviennent des entreprises, sous la forme de versements directs à l'association MSF ou par l'intermédiaire de MSF Assistance. Dans le premier cas, les fonds sont inscrits à la rubrique " dons nets " du compte d'emploi s'ils ne sont pas affectés à des missions précisées (2,5 millions en 1995), sinon à celle des " financements d'organismes privés " (1,2 million en 1995).

Cette dernière rubrique enregistre également les reversements de MSF Assistance (1,3 million en 1995). L'intervention de cette association, qui a opté pour l'assujettissement de son activité à la TVA, permet aux entreprises qui organisent des opérations commerciales en partenariat avec MSF de la récupérer.

La convention passée entre MSF et MSF Assistance autorise cette dernière à utiliser librement et gratuitement la dénomination MSF, qui a fait l'objet de différents dépôts de marques, et à concéder à des tiers le droit d'y faire référence, moyennant des contreparties financières intégralement perçues par MSF Assistance.

Dans la période examinée, les redevances perçues par MSF Assistance n'ont été reversées à l'association MSF que dans la mesure où elles étaient affectées par les entreprises à des missions, ce qui est toutefois le cas général. Pour 1,6 million collecté en 1995, MSF Assistance a ainsi gardé 0,3 million, non affecté à des missions. Les redevances non affectées ne sont donc pas comptabilisées comme des ressources de l'association MSF.

Les montants en cause sont faibles et apparaissent au demeurant dans les comptes combinés. Il serait toutefois plus clair que les redevances perçues par MSF Assistance soient reversées en totalité à MSF, qui assurerait si besoin l'équilibre de la première par une subvention, ce qui est fait depuis 1997.

L'origine des fonds privés, notamment de ceux qui sont collectés à l'étranger, mériterait davantage de précisions en annexe au compte d'emploi.

. **3° Legs**

Reconnue d'utilité publique, l'association MSF a la capacité de recevoir des legs. Leur part dans ses ressources est en augmentation régulière en valeur absolue et en proportion (14,9 millions en 1995, soit 5 % du total des produits, contre 6,3 millions en 1993, soit 1,8 % des produits).

Les testateurs sont le plus souvent d'anciens donateurs. Les montants déclarés dans les actes peuvent différer des ressources effectives, surtout lorsqu'il s'agit d'immeubles : les encaissements sur les actes acceptés en 1994 et apurés fin 1996 s'élèvent à 4,1 millions, pour une valeur déclarée de 5 millions. Environ quinze mois courent entre l'acceptation d'un legs par le conseil d'administration et son encaissement, mais une vente ou une opposition testamentaire peuvent allonger cette période : à la fin de l'année 1996, on compte 7 legs non apurés sur les 76 acceptés en 1995, mais encore 20 sur les 64 acceptés en 1994 et 17 sur les 68 recueillis en 1993.

. **B. - FINANCEMENTS INSTITUTIONNELS**

L'association fait figurer au compte d'emploi les financements institutionnels qu'elle a obtenus (101,6 millions en 1995, pour 193 millions de ressources privées).

Ils proviennent en majorité de l'Union européenne (65,6 millions en 1995, soit 64,6 % des financements institutionnels), en raison de ses programmes de développement et des aides de l'Office humanitaire de la Communauté européenne ECHO (55,2 millions), et du Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (17,5 millions, soit 18,7 %). Les autres financements (18,5 millions) sont apportés essentiellement par des gouvernements, les Etats-Unis notamment (8,7 millions), ainsi que les Pays-Bas (2,3 millions), l'Australie (1,7 million), le Royaume-Uni et la Suède (1,3 million chacun). Les ministères français apportent pour leur part 0,9 million et les collectivités territoriales françaises autant.

Un programme d'actions accompagné d'un budget prévisionnel détaillé est présenté par l'association au bailleur à l'appui de sa demande de fonds. En cas d'acceptation, un contrat précise la nature des dépenses prises en charge.

La négociation est conduite par le siège sur la base des informations fournies par le représentant de MSF dans la capitale du pays concerné ou par la mission d'urgence envoyée sur place pour évaluer les besoins. Des acomptes sont versés, mais le paiement du solde est subordonné à la production du rapport d'exécution et des comptes, auxquels doivent être annexées les ventilations par postes de dépenses et les pièces justificatives les plus importantes. Des contrôles sur place sont effectués par le bailleur qui utilise souvent à cette fin d'anciens volontaires d'organisations humanitaires.

La Cour a vérifié l'existence sur place des pièces à l'appui des trois contrats passés avec ECHO en 1995 pour les opérations en Côte d'Ivoire et l'affectation aux dépenses des différentes ressources, institutionnelles et privées (voir ci-après III-A-3).

. **C. - GESTION DE LA TRESORERIE**

La trésorerie est gérée de manière centralisée par la direction financière de l'association MSF pour l'ensemble des satellites, y compris MSF Logistique. Les relations financières sont réglées conventionnellement entre eux par le moyen de comptes courants réciproques. La trésorerie disponible, dont le montant est particulièrement variable (8,6 millions fin 1995, contre 45,4 millions fin 1994), est placée principalement en SICAV et en comptes rémunérés, dont MSF tire l'essentiel de ses produits financiers (3,6 millions en 1995). Ceux-ci incluent les frais financiers facturés aux satellites (0,2 million provenant de MSF Logistique en 1995).

Pour ce qui concerne spécifiquement la collecte, les conditions de remise des chèques en banque ont été négociées après appel d'offres en 1995. L'accord assure la gratuité du post-marquage. Les chèques sont crédités en valeur J + 3 sans frais et un solde de 800 000 F doit rester sur le compte du 1er au 20 de chaque mois.

MSF établit un plan de trésorerie annuel à partir du budget converti en flux. Du plan annuel découlent les prévisions mensuelles de trésorerie. Un suivi hebdomadaire est organisé, dont il est rendu compte à la direction générale. La gestion quotidienne est fondée sur ces prévisions.

Chaque mois, les différents responsables en France (MSF Logistique, directions des financements privés et des ressources humaines, service du paiement des fournisseurs) et les administrateurs des capitales des pays où MSF intervient adressent leurs prévisions de trésorerie et leurs demandes de fonds à la direction financière.

Les mouvements de fonds sont opérés par virements à partir de comptes bancaires spécialisés. Ils le sont aussi en liquidités, à l'occasion des départs en mission.

L'examen de la gestion de la trésorerie ne donne lieu à aucune observation. Cependant, le contrôle fait sur les virements internes, déséquilibrés en 1995 pour un faible montant, qui a été justifié, a montré que le système informatique comptable permettait l'enregistrement d'opérations sur l'exercice antérieur clos. Même si une telle écriture est exceptionnelle, les procédures devraient l'interdire. L'association a indiqué que la clôture des comptes coïncide depuis 1997 avec celle des fichiers correspondants.

III. - EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTEES PAR L'ASSOCIATION MSF

A. - DEPENSES D'OPERATIONS

Les dépenses d'opérations sont toutes celles qui concourent directement à l'accomplissement des missions d'assistance et de secours aux populations. Elles correspondent à l'exécution du budget des opérations.

En septembre et octobre, les missions préparent un programme prévisionnel d'activité pour l'année suivante et le budget correspondant, en liaison avec le responsable du programme au siège. Après arbitrages entre les missions et les responsables de programmes par la commission budgétaire, composée de cinq membres du conseil d'administration et de quatre directeurs, le projet de budget, rapproché des réalisations en cours, est présenté au conseil d'administration à la fin du mois de janvier. La commission budgétaire révisé le budget tous les trimestres et analyse les écarts, qui peuvent tenir aux dépenses nouvelles résultant d'éventuelles catastrophes et au niveau des ressources privées.

L'adoption du budget par le conseil d'administration vaut décision globale pour les opérations en cours et pour les actions nouvelles programmées. Mais, tout au long de l'année, sont prises des décisions, quand survient une catastrophe ou en raison de l'évolution de la situation politique ou sanitaire dans un pays où l'association est déjà implantée : décision d'intervenir d'urgence, d'accentuer l'activité de MSF, de fermer une mission ou d'en ouvrir une nouvelle.

La décision d'intervenir à la suite d'une catastrophe est prise par la cellule de crise qui regroupe le directeur général, le directeur des opérations et le responsable des programmes du siège pour le secteur géographique concerné. Si c'est nécessaire, une mission exploratoire de deux personnes expérimentées est envoyée sur place pour évaluer les besoins et les contraintes. Sur la base des informations recueillies, le comité de direction ou la cellule de crise décide d'intervenir et fixe les objectifs et les moyens de la mission. La direction en rend compte au conseil d'administration lors de sa plus proche réunion.

La nature des activités de MSF et des décisions à prendre a conduit l'association à déléguer des responsabilités aussi loin que le permettent l'importance des choix à faire et les mutations rapides des agents sur le terrain. Ces derniers (coordonnateurs, administrateurs, responsables de missions) ne peuvent agir que dans le cadre défini par le siège : une réunion hebdomadaire des responsables de programmes à la direction des opérations examine leurs demandes et décide des adaptations du programme des missions.

Seize rubriques du compte d'emploi décrivent les dépenses d'opérations. Elles sont regroupées ci-après selon qu'elles concernent la médecine et la logistique, d'une part, l'administration des missions, de l'autre.

Dépenses d'opérations de l'association MSF

(En millions de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Médicaments et matériel médical.....	44,7	58,3	35,7
Matériel logistique.....	36,5	52,9	20,5
Véhicules.....	27,1	44,7	24,1
Fret et stockage.....	23,2	35,8	13,7
Nourriture spécialisée.....	5,0	14,8	4,3
A. - Dépenses médicales et logistiques.....	136,5	206,5	98,3
1° Dépenses de personnel.....	78,8	102,6	90,4
Personnel local.....	17,2	24,3	16,1
Salaires et charges sociales.....	21,7	27,8	32,9
Indemnités.....	16,6	19,6	16,2
Frais de séjour.....	19,4	27,4	21,8
Assurance.....	3,9	3,5	3,4
2° Autres dépenses administratives.....	38,9	65,0	50,3
Frais administratifs terrain.....	16,1	30,5	24,2
Transports et déplacements.....	10,5	14,8	11,0
Autres.....	12,3	19,7	15,1
B. - Dépenses administratives des missions.....	117,7	167,6	140,7
Total des dépenses d'opérations.....	254,2	374,1	239,0
En pourcentage des dépenses d'opérations :			
Dépenses médicales et logistiques.....	53,7 %	55,2 %	41,1 %
Dépenses administratives des missions.....	46,3 %	44,8 %	58,9 %

Le ralentissement de l'activité après la crise du Rwanda a entraîné la réduction de moitié des dépenses médicales et logistiques en 1995 (98,3 millions, contre 206,5 millions en 1994, soit - 52,4 %) et, par contrecoup, la baisse de leur part dans le total des dépenses d'opérations (41,1 % contre 55,2 %). Les dépenses administratives des missions n'ont pas diminué, en effet, dans les mêmes proportions (140,7 millions contre 167,6 millions en 1994, soit - 16,1 %).

1° Dépenses médicales et logistiques

Les dépenses médicales et logistiques sont, pour plus de la moitié, des achats payés par le siège à MSF Logistique (52,5 millions en 1995) et, pour le surplus, des achats réalisés directement par les missions au niveau local ou, accessoirement, par le siège auprès d'autres fournisseurs. Les achats à la centrale logistique sont présentés ci-après avec l'ensemble des produits de l'association MSF Logistique.

Produits de MSF Logistique

(En millions de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Ventes à l'association MSF	66,6	106,6	52,5
Ventes aux autres sections MSF	24,2	37,1	26,0
Ventes à l'extérieur du mouvement MSF	7,1	8,8	11,2
Ventes à Epicentre	0,1	0,1	-
Total du chiffre d'affaires (1)	98,0	152,6	89,7
Autres produits et prestations (2)	1,6	1,9	1,5
Produits financiers (3)	0,1	0,1	0,1
Produits exceptionnels (4)	0,4	0,8	0,7
Total (1) + (2) + (3) + (4)	100,1	155,4	92,0

Au fil des années, la part des autres sections MSF dans le chiffre d'affaires de MSF Logistique grandit (29 % en 1995, contre 24,7 % en 1993), ainsi que celle des organismes extérieurs au mouvement MSF (12,5 % en 1995, contre 7,2 % en 1993). Mais l'association MSF reste le principal client de MSF Logistique, à laquelle elle garantit un chiffre d'affaires minimum (55 millions en 1996).

En application de ses statuts, MSF Logistique n'offre ses services qu'à des organisations poursuivant une activité humanitaire à but non lucratif. Elle pratique les mêmes prix avec tous ses clients ; le prix de revente des produits intègre une marge, destinée à couvrir ses frais, sans objectif de réalisation de bénéfices. Il a été constaté que des rabais étaient consentis quand le prix au catalogue risquait de procurer un bénéfice.

Sur les 4 000 articles du catalogue de la centrale logistique, huit cents sont stockés et une centaine forment 80 % de son chiffre d'affaires. MSF Logistique s'engage à répondre à une commande dans les trois à quatre semaines pour les commandes normales et dans les 24 heures pour les urgences.

Un stock d'urgence à maintenir en toute circonstance a été déterminé en accord avec le siège de l'association MSF qui, pour sa constitution et sa maintenance, a apporté une dotation de 4,1 millions de 1987 à 1989. MSF Logistique gère aussi un stock d'urgence pour la section espagnole. Parmi les éléments stockés figurent les kits conçus par MSF en fonction de l'expérience de ses équipes de terrain.

Les commandes des missions à MSF Logistique sont effectuées en principe deux fois par an après inventaire de leurs stocks et à partir d'une prévision d'activité pour six mois. Pendant la période examinée, les commandes des administrateurs transitent par le siège pour vérification et autorisation. Depuis 1996, elles sont adressées directement à Bordeaux si la dépense est prévue au budget de la mission, sous la seule signature de l'administrateur de la capitale. La facture est réglée par le siège après accord de ce dernier.

Les produits médicaux et logistiques (médicaments, matériels médicaux et de sanitation, de fourniture d'électricité et d'eau potable, outillage et pièces détachées, etc.) sont achetés par MSF Logistique à des fournisseurs qui respectent ses cahiers des charges. Le principal des matériels de télécommunications est acheté par le siège de l'association MSF qui dispose des compétences ; des comparaisons de prix sont faites avec les autres sections nationales qui n'ont pas les mêmes fournisseurs.

Les charges en matière de véhicules forment une grande part des dépenses logistiques des missions (24,1 millions en 1995). Un contrat est passé par MSF Logistique avec un constructeur étranger qui lui accorde les tarifs préférentiels des Nations unies. Des spécifications particulières visent à adapter les véhicules selon les pays d'intervention. En année normale, une centaine de véhicules, pour environ dix millions de francs, sont achetés par MSF Logistique pour l'ensemble des sections nationales MSF.

Le fret par la route ou la mer représente 15 % du prix des marchandises et par avion 30 %. MSF Logistique exerce l'activité de transitaire en achetant des transports. La mise en concurrence est faite autant que possible mais sans engagement pour l'année. La question du prix peut devenir secondaire pour les urgences et les destinations risquées.

. **2° Dépenses administratives des missions**

a) Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel imputées aux opérations apparaissent au compte d'emploi sous plusieurs rubriques : personnel local, salaires et charges sociales, indemnités, frais de séjour et assurances.

Les dépenses imputées à la rubrique " salaires et charges sociales " concernent les salariés de terrain (chef de mission, coordonnateur médical et responsable technique et logistique) et les salariés à Paris en support technique aux missions (directions de la logistique et des techniques médicales) ou en support opérationnel direct (responsable de programmes), ainsi que les coordonnateurs d'urgence.

Parmi les dépenses d'opérations, elles sont les seules à augmenter en 1995 par rapport à 1994, de 27,8 millions à 32,9 millions (+ 18,3 %). Cette augmentation tient à la création de postes d'experts d'urgence et à la réorganisation du support opérationnel : des équipes pluridisciplinaires formées autour d'un responsable de programmes ont été mises en place, entraînant la création d'une dizaine de postes. La réorganisation des statuts des personnels de terrain en est aussi une cause : les volontaires expérimentés acceptant des responsabilités de coordonnateur médical ou de chef de mission ont pu bénéficier d'un contrat de travail à durée déterminée de salarié de terrain, dont le nombre est passé de 47 en 1994 à 65 en 1995. L'augmentation de la masse salariale correspondante (+ 3,9 millions) est partiellement compensée par une diminution des indemnités des volontaires, de 19,6 millions à 16,2 millions.

Outre les salariés du siège en appui aux missions, les dépenses de personnel bénéficient à trois catégories d'agents sur le terrain :

- les salariés sur le terrain ;
- les volontaires expatriés ;
- le personnel local salarié.

Les deux premières catégories forment le groupe dit des expatriés, au nombre de 1 004 personnes en 1995, qui ont occupé environ 350 postes sur le terrain, contre 408 postes en 1994.

Salariés expatriés

Les salariés expatriés sont recrutés en France sur contrat à durée déterminée, soumis à la réglementation française sur les salaires et les charges sociales. Bien qu'appelés expatriés, ils ont en fait le statut de détachés de l'article L. 761-2 du code de la sécurité sociale. Il n'y a pas, le plus souvent, de convention de sécurité sociale entre la France et les pays dans lesquels MSF intervient, mais l'association ne déclare jamais ses salariés à la sécurité sociale locale.

Le contrat de salarié requiert une expérience de dix-huit mois et un engagement d'un an.

En 1995, les salaires mensuels bruts des détachés s'échelonnaient entre 7 972 F et 10 043 F. A ce salaire payé en France s'ajoute un " per diem " reçu sur place.

Le " per diem " est une allocation journalière forfaitaire destinée à couvrir les frais personnels autres que ceux pris en charge directement par la mission, comme le logement. Son montant, dont 70 % couvre la nourriture, est fixé par référence aux barèmes pratiqués par les organisations non gouvernementales.

En 1995, " per diem ", frais de vie, loyers et entretien des maisons ont représenté 171 F par jour et par expatrié en moyenne, s'étageant entre 49 F en Roumanie et 637 F en Chine.

MSF prend en outre à sa charge les frais de transport, de vaccination et d'assurances.

Volontaires expatriés

Aucune expérience dans une organisation humanitaire n'est exigée des volontaires pour les missions inférieures à trois mois, mais des conditions d'âge (25 ans au minimum), de diplôme et d'exercice professionnel. Ceux qui sont recrutés pour des missions plus longues doivent justifier d'une expérience humanitaire de douze mois.

Les volontaires expatriés reçoivent en France une indemnité, de 4 000 F à 5 500 F par mois, et sur place un " per diem ", comme les salariés expatriés.

Personnel local

Pour les raisons développées plus haut (voir I-A-1), les dépenses de personnel local indiquées par la rubrique " personnel local " du compte d'emploi (16,1 millions en 1995) ne représentent qu'un peu plus de la moitié des dépenses de l'espèce.

En 1995, MSF a employé dans ses missions à l'étranger 2 743 salariés locaux à plein temps et 1 614 personnes rémunérées à la journée.

Les formalités à accomplir par les administrateurs sont consignées dans un guide qui leur est remis ; les administrateurs doivent appliquer, en outre, les réglementations locales. Le niveau des salaires est déterminé par référence au marché local et aux niveaux reconnus par les autres organisations présentes dans le pays, le cas échéant.

b) Autres dépenses administratives des missions

Les autres dépenses administratives des missions (50,3 millions en 1995) sont constituées pour moitié de frais administratifs (24,2 millions), en règlement, notamment des loyers, des matériels de bureau, du téléphone et des salaires des employés administratifs locaux. L'importance des dépenses de transport et de déplacement (11 millions) s'explique par l'éloignement des terrains d'opérations. La gestion des transports des personnels occupe au siège une personne à temps complet.

Parmi les autres dépenses (15,1 millions en 1995) sont comptés les frais de formation et d'expertise (7,2 millions), assurés en grande partie par Épicentre. Les dépenses imputées par l'association MSF en frais divers (3,5 millions), principalement des subventions à des associations qui relaient sur place l'action des missions de MSF, restent à un niveau limité. Les charges exceptionnelles (3,3 millions) proviennent, outre les pertes de change, des pertes ou des vols, pour lesquels existent des rapports circonstanciés.

. **3° Relations financières entre le siège, les capitales et les missions sur le terrain**

Les vérifications effectuées par la Cour auprès d'une mission de MSF en Côte d'Ivoire ont eu pour objet d'étudier la manière dont sont mises en oeuvre localement les procédures financières entre le siège et une capitale, ainsi qu'entre une capitale et les missions envoyées sur le terrain. Il a été procédé au siège à la vérification sur pièces de toutes les missions en Afrique du Sud et en Angola. Les observations sur place et sur pièces sont concordantes.

a) Niveau de la mission sur le terrain

La mission de Tabou qui a été visitée est située à la frontière entre la Côte d'Ivoire et le Liberia. Elle soigne les réfugiés en provenance du Liberia, chassés de leur pays par la guerre civile. Cent mille personnes, surtout des femmes et des enfants, sont installées sur cette zone. La mission a dû prendre en charge, à compter de septembre 1995, une épidémie de choléra.

Le logisticien local fait office d'administrateur : il gère la caisse unique en francs CFA et règle toutes les dépenses en numéraire, qu'il inscrit sur un cahier. Chaque semaine, il fait l'inventaire de sa caisse et le rapproche des écritures manuelles.

La fin du mois, le " balzac ", dénomination à MSF du journal d'écritures, est confectionné au moyen du logiciel standard de MSF à partir de la saisie des factures sur un micro-ordinateur. L'administrateur enregistre la date, l'objet de la dépense, le compte général, le code analytique et l'origine du financement qui supporte la dépense. Le logiciel affecte à chaque ligne d'écriture un numéro d'ordre à reporter sur la facture. Il est impossible à l'administrateur local de modifier sa comptabilité mensuelle une fois qu'il en a décidé la clôture.

L'administrateur local évalue ses besoins de trésorerie pour le mois suivant à l'intention de l'administrateur en capitale, qui lui fait parvenir les liquidités nécessaires au paiement du personnel local, des loyers et des divers achats sur place. Il n'y a pas de banque à Tabou, ce qui est le cas le plus souvent sur les lieux de mission. Des dépenses sont également payées par la capitale pour le compte de la mission, par chèque ou virement.

b) Niveau de la capitale du pays de mission

Le " balzac " sur disquette est envoyé à l'administrateur de MSF dans la capitale du pays, lequel rouvre la comptabilité locale et peut éventuellement l'amender. Le logiciel comptable agrège les comptabilités des différentes missions et de la capitale.

Chaque mois, l'administrateur adresse au siège de MSF à Paris :

- autant de " balzacs ", qu'il y a de comptes bancaires et de caisses ouvertes (six dans le cas de la Côte d'Ivoire en 1995) ;

- les inventaires de caisse et les explications des écarts éventuels avec les " balzacs " de caisse, ainsi que les états de rapprochement bancaire avec chaque " balzac " de banque ;

- les consolidations des " balzacs ", autant qu'il y a de devises (trois en Côte d'Ivoire en 1995).

Dans la demande mensuelle de trésorerie, l'administrateur doit signaler et justifier une éventuelle dépense exceptionnelle qui peut être repoussée par le siège jusqu'à la mise à jour budgétaire suivante. Si l'administrateur dispose d'une marge d'autonomie dans l'utilisation de ses crédits, il ne peut, en principe, dépasser un pourcentage, variable dans le temps, de sa dotation budgétaire.

Les opérations comptables des missions sont contrôlées sur place une fois par mois par l'administrateur de la capitale. Les pièces justificatives des dépenses d'un mois sont apportées à la capitale dans les deux ou trois mois suivants. Elles sont rapprochées de la comptabilité et classées à l'appui des " balzacs ". Elles y restent archivées jusqu'à la clôture des missions ou sont envoyées au siège à sa demande.

La proportion de fonds engagés localement varie de 20 % à 70 % du budget de MSF dans le pays, en fonction des conditions locales. Les salaires et charges sociales des personnels recrutés localement et les frais de séjour des expatriés sont payés sur place, les achats à MSF Logistique le sont par le siège.

c) Niveau du siège de MSF

Le siège agrège les comptabilités reçues du terrain avec la sienne et les regroupe par codes analytiques et par pays. Pour les dépenses qu'il réalise pour le compte des missions - principalement les salaires et charges des expatriés et les frais de transport et de logistique -, il élabore des états par pays, avec l'indication des financements institutionnels affectés aux missions, qui sont le plus souvent versés au siège. Ces états sont adressés aux administrateurs pour leur information sur l'exécution budgétaire

Une équipe de contrôleurs de gestion procède à des audits sur pièces, une fois par mois sur un pays ou une mission. Les demandes mensuelles de trésorerie reçues des capitales leur sont soumises pour un contrôle de cohérence, dans l'attente des comptes du mois précédent. Une fois par an, tous les comptes des missions sont vérifiés et

rapprochés du dossier permanent de trésorerie tenu par pays. Les contrôleurs effectuent une vingtaine de contrôles sur place par an.

Les envois de fonds sont enregistrés dans des carnets à souche par pays. Les bons de transfert par banques sont regroupés avec les avis bancaires, de même les transferts en liquide, signés par les porteurs. Ces documents sont classés à l'appui de la comptabilité.

Ont fait l'objet d'un contrôle particulier les dépenses imputées aux missions en Afrique du Sud (16,4 millions de 1993 à 1995, année de leur fermeture) et à la Mission France (6,6 millions en 1995). Toutes les pièces adressées au siège pendant les années 1993 à 1995 par les missions en Angola ont été examinées. Les vérifications de la Cour ont fait apparaître que les écritures correspondantes, de l'ordre du millier, étaient justifiées et que les contrôles internes fonctionnaient bien. Le soin mis par les responsables des missions de terrain pour tenir la comptabilité, en dépit de conditions difficiles, est souligné.

B. - DEPENSES DE DEVELOPPEMENT

Dépenses de développement de l'association MSF

(En milliers de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Recherche de fonds et gestion des donateurs	1 795	1 487	2 342
Bureaux à l'étranger (1993 et 1994 seulement)	355	417	
Communication	1 984	2 028	2 605
Salaires et charges sociales	4 134	3 932	4 947
Recherche de fonds et gestion des donateurs	24 487	26 952	20 411
Bureaux à l'étranger et régionaux	6 802	11 200	16 377
Communication	2 289	2 080	1 842
Total des dépenses de développement	37 712	44 164	43 577

1° Salaires et charges sociales

Cette rubrique des dépenses de développement décrit les charges de rémunérations des agents des directions des financements privés et de la communication (4,9 millions en 1995). Celles des agents qui travaillent pour les bureaux étrangers sont comprises dans la rubrique " bureaux à l'étranger et régionaux " depuis 1995. La rubrique " salaires et charges sociales " ne contient donc pas toutes les rémunérations du secteur.

De plus, MSF Assistance rémunère des responsables de l'association MSF, au premier rang desquels les directeurs mêmes des financements privés et de la communication. En 1995, trois autres agents sont concernés : le directeur financier, le responsable du bureau au Japon et un responsable du secteur logistique. Au total, les salaires et charges qui ne figurent pas dans les comptes de l'association MSF, mais dans ceux de MSF Assistance, se sont établis à 1,6 million cette année-là.

L'association MSF a mis en place cette procédure irrégulière pour limiter le paiement de la taxe sur les salaires, à laquelle MSF Assistance, assujettie à la TVA, n'est pas soumise. Elle a exposé qu'elle a réintégré les salaires de ses agents dans ses comptes à partir d'avril 1997.

. 2° Recherche de fonds et gestion des donateurs

Les campagnes d'appel à la générosité publique se font uniquement par voie de courriers automatisés, de l'ordre de 600 000 envois par mois. Seules les dépenses au profit des prestataires de services sont imputées à la rubrique " recherche de fonds et gestion donateurs ". Il convient d'ajouter les salaires et charges sociales des personnels de la direction des financements privés qui participent à la collecte, à savoir ceux qui sont identifiés comme tels dans la comptabilité analytique de l'association MSF, mais aussi ceux du directeur des financements privés qui recevaient, durant la période examinée, une imputation dans les comptes de MSF Assistance. Les frais de collecte, ainsi corrigés, représentent environ 15 % des fonds privés collectés en France.

Frais de la collecte en France des fonds privés

(En milliers de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Recherche de fonds et gestion des donateurs (1)	24 487	26 952	20 411
Salaires et charges sociales afférentes : (2)	2 188	1 890	2 755
- dans les comptes de l'association MSF	1 795	1 487	2 342
- dans les comptes de MSF Assistance	393	403	413
Frais de collecte en France des fonds privés (1) + (2) = (I)	26 675	28 842	23 166
Fonds privés collectés en France (II)	170 849	204 396	156 122
Frais en % des fonds privés collectés en France (I)/(II)	15,6 %	14,1 %	14,8 %

En 1995, hors charges de personnel, les frais de collecte s'élèvent à 20,4 millions, qui correspondent à 6,8 millions d'envois, soit 3 francs en moyenne par envoi. Ils sont constitués pour le principal par les frais de publipostage, à savoir les versements à l'imprimeur-conseil (6,1 millions), les frais d'affranchissement (7 millions) et ceux de routage (2,2 millions), et par les prestations informatiques (4,3 millions).

a) Publipostage (hors informatique)

Hors la gestion informatique de la prospection, le publipostage comporte schématiquement trois étapes : la conception intellectuelle des documents (lettre et journal), l'élaboration matérielle des supports et le routage.

La première étape est assumée en totalité par MSF : le texte et les photos sont produits en fonction de l'actualité et des témoignages provenant des terrains d'opérations. La dernière l'est par des routeurs, sélectionnés chaque année après appels d'offres, à qui sont confiés le stockage des enveloppes pour l'envoi des messages et le retour des dons, la mise sous pli des messages et leur dépôt à la poste.

De la mise en pages du texte conçu par MSF à la livraison aux routeurs, en passant par l'achat et le stockage de papier, MSF a un seul intermédiaire, un imprimeur-conseil, qui est le même depuis 1987. Le montant facturé par cette société couvre les prestations qu'elle assure elle-même et celles de ses sous-traitants. Ces dernières sont facturées avec une marge de l'ordre de 35 % et justifiées en détail à l'association MSF. Des contrôles sont opérés par MSF, notamment sur les appels d'offres organisés par la société.

Les relations commerciales avec l'imprimeur-conseil ne sont pas formalisées par un marché. MSF explique cette situation par son souci de rester libre de changer de prestataire à tout moment dans l'année, pour tout ou partie des publipostages, sans avoir à donner un préavis ni à acquitter un dédommagement. Un contrat pourrait fixer au moins le taux de la commission rémunérant le rôle de maîtrise d'oeuvre que l'imprimeur-conseil assume pour MSF.

b) Prestations informatiques

Les opérations matérielles de gestion du fichier des donateurs et de traitement des dons sont confiées depuis 1985 à une société de services informatiques. Périodiquement, MSF audite sur place l'organisation du système et y associe depuis 1994 les commissaires aux comptes.

La prestation de la société a été définie en 1985 sur la base d'un cahier des charges, actualisé en 1992, qui précise l'ensemble des opérations à effectuer. Mais leur nature et leur volume évoluent en permanence : les décisions sont prises par échanges de correspondance ou à l'occasion de réunions mensuelles. La révision des tarifs, détaillés par nature d'opérations et en fonction des quantités traitées, est négociée chaque année.

Comme pour l'imprimeur-conseil, MSF estime difficile de soumettre cette prestation à appel d'offres. Cependant, en 1992, elle a consulté une entreprise concurrente ; la comparaison est allée à l'avantage du fournisseur actuel.

La prestation commence matériellement par la récupération quotidienne à la poste des enveloppes retournées par les donateurs. Les informations sur les dons sont saisies le jour même. Les chèques sont remis à la banque ou à la poste le lendemain.

Toutes les anomalies sont données en traitement à MSF, qui dispose d'un accès aux fichiers.

MSF enregistre dans ses comptes les valeurs saisies par le prestataire et les rapproche des états bancaires. L'arrêté annuel des dons obéit à des règles formalisées et stables d'une année sur l'autre.

Mis à jour à partir du traitement des dons, le fichier des donateurs sert à préparer les futurs messages. Sur la base des critères de choix fixés par MSF, le prestataire sélectionne les destinataires et édite les étiquettes. La société est également chargée d'exploiter des fichiers achetés à l'extérieur dans le cadre d'opérations de prospection.

Suivant les préférences des donateurs, les reçus fiscaux sont édités par le prestataire au fur et à mesure de leurs dons, sinon à la fin de l'année. MSF se charge des demandes qui nécessitent un traitement spécial, en particulier des réponses aux questions posées par les donateurs.

Jusqu'en 1995, la comptabilité ne distingue pas les dons selon qu'ils font ou non l'objet d'une demande de reçu fiscal, ce qui a empêché la Cour de faire un rapprochement exact entre la valeur des reçus fiscaux émis et celle des dons. Cette distinction n'est faite que depuis 1996. Mais différentes mesures prises par MSF en 1994 à la suite d'un audit, notamment l'interruption de la saisie des dons pendant quelques jours au moment du changement d'exercice, lui ont permis de limiter les écarts entre les dons encaissés et les reçus émis et de les expliquer. Selon les états produits par l'association, ces écarts sont inférieurs à 90 000 F en 1995.

. 3° Dépenses des bureaux régionaux et des bureaux à l'étranger

Une annexe du compte d'emploi détaille les dépenses des bureaux régionaux et des bureaux à l'étranger (16,4 millions en 1995). Celles des premiers sont limitées aux loyers et aux frais de bureau et de déplacement (0,8 million en 1995).

Les dépenses sont essentiellement exposées pour les quatre bureaux à l'étranger (15,6 millions en 1995) : Etats-Unis (7 millions), Australie (1,9 million), Japon (6,2 millions) et Emirats arabes unis (0,5 million). Pour les deux premiers bureaux, qui sont autonomes, il s'agit des subventions versées par l'association MSF et, pour les deux autres bureaux, qui ne sont pas autonomes, de leurs charges, reprises dans les comptes de l'association.

Les dépenses inscrites au compte d'emploi sont difficiles à rapprocher de celles qui figurent aux comptes de résultat des bureaux. Les annexes au compte d'emploi qui les présentent renferment des erreurs ou incohérences. La partie de la collecte que ces bureaux reversent à l'association MSF n'y apparaît pas non plus explicitement. Il semble toutefois que les versements des bureaux en 1995 (29,6 millions) ont représenté quasiment le double des charges engagées pour eux par l'association.

Une présentation cohérente des informations comptables sur les bureaux étrangers entre le compte d'emploi et les comptes de résultat annexés est à rechercher.

C. - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Dépenses de fonctionnement de l'association MSF

(En milliers de francs)

DÉSIGNATION	1993	1994	1995
Salaires et charges sociales	5 564	6 664	7 686
Frais divers de gestion	10 463	10 527	10 510
Amortissements et provisions	1 838	1 510	1 524
Total des dépenses de fonctionnement	17 865	18 701	19 720

La plupart des dépenses portées en fonctionnement sont des frais divers de gestion et des rémunérations.

Ces dernières se sont accrues de 20 % en 1994 et de 14,9 % en 1995. L'accroissement tient en partie à la création de trois postes dans le domaine du contrôle de gestion. L'augmentation des salaires a été, quant à elle, de 0,6 % en 1994 et de 1,8 % en 1995.

Une grille de salaire interne simplifiée d'une vingtaine de postes sert à l'embauche. Il n'y a pas de progression à l'ancienneté dans l'association où l'on n'est pas censé faire carrière, mais un salaire " senior " est acquis après deux ans de présence, offrant une progression de 4 %. Pour l'ensemble du siège, au-delà des seuls agents répertoriés en fonctionnement, l'échelle des salaires va de 1 à 2,9, soit, en 1995, de 8 472 F à 24 504 F brut par mois pour le directeur général, avec le bénéfice généralisé d'un treizième mois.

Ainsi qu'il a été exposé ci-avant, au sujet des dépenses de développement, des rémunérations du siège qui devraient être imputées en fonctionnement (directeur financier et directeur des ressources humaines) n'apparaissent pas dans les comptes de l'association MSF, mais dans ceux de MSF Assistance. Les dépenses de l'espèce sont d'autant plus sous-estimées que les frais de gestion incluent une subvention à Epicentre en contrepartie de la rémunération du président de l'association MSF.

Le président de MSF se consacre à plein temps à l'association MSF. Son salaire est supérieur de 1 % à celui du directeur général de l'association MSF. Il est salarié d'Epicentre, où il n'exerce aucune fonction, avec un contrat de travail de directeur de recherche. Cette situation, qui a fait l'objet de débats au conseil d'administration, était celle également du précédent président, en fonctions jusqu'en avril 1994.

Le président est de facto rémunéré par l'association MSF, ce qui est contraire à l'article 11 de ses statuts, repris de l'article 5, alinéa 6, des statuts types proposés aux associations reconnues d'utilité publique : les agents salariés, membres de l'association, " ne peuvent occuper les fonctions de président, vice-président, secrétaire général ou trésorier ", même si les modalités du remboursement à Epicentre des charges salariales correspondantes ne sont pas porteuses d'abus financier, eu égard au caractère modéré du salaire net (234 378 F en 1995).

Parmi les frais divers de gestion, les opérations du conseil international sont intégrées selon leur nature dans la proportion mise à la charge de la section française (34,4 % en 1993, soit 1 million), ce qui mériterait d'être précisé dans une annexe du compte d'emploi.

CONCLUSION

Les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'association MSF reprennent l'ensemble des charges et des produits de l'association, qui ont donc été tous présentés au contrôle de la Cour pour les années 1993 à 1995.

Toutes les pièces demandées ont été produites à leur appui, spécialement celles qui justifient les écritures passées au titre des opérations. La Cour souligne la rigueur de la tenue de la comptabilité, en particulier de celle des missions sur le terrain dont les dépenses ont été vérifiées.

Elle a constaté que l'emploi des fonds collectés auprès du public est conforme aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique. Les observations relevées par la Cour au cours de son contrôle ne remettent pas en cause ce constat d'ensemble. Elles ont été, pour la plupart, d'ores et déjà prises en considération par l'association MSF.

REPONSE DE L'ASSOCIATION MEDECINS SANS FRONTIERES (MSF)

Nous n'avons pas d'observations à formuler sur l'ensemble du rapport.

S'agissant de la remarque faite par la Cour au sujet de la rémunération du président, Médecins sans frontières soutient que le caractère d'utilité publique de l'association, le professionnalisme croissant que le public exige légitimement des associations humanitaires, imposent au président, outre ses fonctions statutaires de représentation assumées bénévolement, un rôle d'animation et de contrôle de l'association qui suppose un travail à plein temps.

Médecins sans frontières intervient dans plus de quarante pays, développe des programmes dans lesquels s'impliquent environ trois cent cinquante volontaires expatriés et gère au quotidien un budget important. La définition de la politique opérationnelle, les visites sur les terrains de crise et le suivi de l'allocation des ressources financières nécessitent un contrôle étroit de l'exécutif par le président de l'association.

Sa rémunération apparaît donc conforme aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique. Médecins sans frontières souligne à nouveau que cette rémunération est versée dans un cadre légal assimilable à un détachement de salarié de façon totalement transparente et remboursée par Médecins sans frontières dans des conditions qui ne sont porteuses d'aucun abus financier. Ce choix a été clairement et invariablement validé par l'association.
