

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

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

Le présent fascicule contient les observations arrêtées par la Cour des comptes, le 18 mai 1999, en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par la Ligue nationale contre le cancer et la réponse que le président de l'association lui a fait parvenir le 16 août 1999 au nom du conseil d'administration de celle-ci, conformément à l'article L. 135-2 du code.

OCTOBRE 1999

Table des matières

Introduction

A - Cadre et modalités du contrôle

B - Présentation de la Ligue

C - Synthèse des observations de la Cour

I - L'ETABLISSEMENT ET LES PRINCIPAUX RESULTATS DES COMPTES D'EMPLOI CONSOLIDES DE LA LIGUE

A - Les comptes des comités

1° Les difficultés de la consolidation des comptes des comités

2° La certification des comptes des comités

B - La présentation du compte d'emploi consolidé

1° L'établissement du compte d'emploi consolidé de la Ligue

2° Les ressources du compte d'emploi consolidé

3° Les emplois dans le compte d'emploi consolidé

C - Les ratios d'utilisation des ressources de la Ligue

1° Retraitement du compte d'emploi

2° L'évolution des ratios d'utilisation des ressources

II - Les ressources des comptes d'emploi

A - Les dons

- 1° Part des dons dans les ressources du compte d'emploi
- 2° Les frais d'appel à la générosité du public
- 3° La gestion du fichier
- 4° Résultats des campagnes

B - Les legs

- 1° Part des legs dans les ressources du compte d'emploi
- 2° Procédure de recouvrement des legs
- 3° Fonctionnement du service des legs du bureau national

C - Les produits financiers

- 1° L'évolution des produits financiers de 1993 à 1995
- 2° La gestion de la trésorerie des comités départementaux
- 3° Les placements du bureau national

III - L'affectation du produit de l'appel à la générosité publique

A - Les aides à la recherche

- 1° Sommes affectées à la recherche
- 2° Procédures d'allocation des fonds recueillis à la recherche
- 3° Mise en place et utilisation des crédits
- 4° Le rôle de la Ligue dans le développement de la recherche sur le cancer

B - Les actions d'information, de communication, de prévention et de dépistage

- 1° La revue *Vivre*
- 2° Les dépenses d'information et de communication externe
- 3° Les actions de prévention et de dépistage

C - Les dépenses de formation du personnel médical

D - L'aide aux malades

E - Les frais de gestion

- 1° La part des frais de gestion dans les emplois
- 2° Les dépenses de personnel du bureau national

CONCLUSION

ANNEXE COMPTES D'EMPLOI CONSOLIDES EXERCICES 1993 A 1996

REPONSE DE L'ASSOCIATION LA LIGUE NATIONALE CONTRE LE CANCER AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

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.

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

Introduction

A - Cadre et modalités du contrôle

La Cour a examiné les comptes d'emploi pour 1993, 1994 et 1995 des ressources que la Ligue nationale contre le cancer (LNCC) a collectées auprès du public dans les conditions prévues par la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. Elle a vérifié "la conformité des dépenses engagées [...] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique" (article L. 111-8 du code des juridictions financières).

Le Président de la Ligue nationale contre le cancer signe la déclaration préalable annuelle d'appel à la générosité publique. Les objectifs poursuivis par l'appel sont :

« aide à la recherche sur le cancer ;

« information, documentation, formation et enseignement ;

« aide aux malades et à leur famille sous forme d'aide morale et matérielle ».

Le contrôle s'est déroulé, à la fin de 1995 et en 1996, au siège de la Ligue nationale, à Paris - 13e, et au comité de Paris, le plus important des comités de la Ligue par le volume des ressources collectées chaque année. Il a porté d'abord sur les comptes 1993 et 1994 et il a été étendu, par décision du Premier Président, au compte d'emploi 1995 de la Ligue nationale, qui a été disponible en septembre 1996 ; les pièces comptables n'en ont toutefois été communiquées aux rapporteurs de la Cour qu'en février 1997.

Ceux-ci ont obtenu des services de la Ligue les pièces et renseignements recherchés, avec des délais non négligeables toutefois s'agissant du bureau national. Accompagnés par un représentant de la Ligue, ils ont rencontré notamment le président du conseil scientifique national de la Ligue, les directeurs et chercheurs de neuf formations de recherche aidées par la Ligue à Paris, Montpellier, Lyon, Nantes et Strasbourg, et les présidents de sept comités départementaux. Les présidents de seize autres comités ont été interrogés par écrit. Comme le permettent les dispositions de l'article 38-7, ajouté au décret du 11 février 1985 par le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992, l'enquête a été poursuivie auprès des commissaires aux comptes du bureau national et de différents comités départementaux, ainsi que de plusieurs centres des impôts.

Le président du conseil d'administration de la Ligue a été informé, à la fin de l'instruction sur place, des principaux points qui paraissaient ressortir de l'instruction.

La Cour lui a remis le 3 avril 1998 le relevé des constatations provisoires résultant de l'instruction. Le président de l'association a fait parvenir, le 16 juin 1998, ses observations sur les constatations provisoires et ses réponses aux questions que la Cour lui avait posées par écrit, ainsi que le compte d'emploi consolidé de la Ligue pour 1996. Il a été entendu, à sa demande, par la cinquième chambre de la Cour, le 8 juillet 1998. Il a complété ses réponses par des envois des 10 juillet et 8 septembre 1998.

Certaines constatations provisoires concernaient non seulement la Ligue nationale contre le cancer mais aussi des organismes ou personnes tiers. Elles leur ont été transmises et ils ont pu, eux aussi, faire connaître leurs remarques. S'agissant des comités départementaux de la Ligue nationale, les constatations relatives au comité de Paris, dont les opérations avaient été vérifiées sur place, ont été communiquées par la Cour au président du comité, qui a fait parvenir ses réponses le 15 juin 1998, et les a complétées le 1er juillet 1998 par l'envoi du compte d'emploi du comité pour 1997. Le bureau national de la Ligue a recueilli les remarques des autres comités et en a fait part à la Cour.

Au terme de la procédure, la Cour, cinquième chambre, a arrêté les présentes observations. Celles-ci prennent en compte les explications et précisions fournies par la Ligue au cours de la procédure d'examen contradictoire, notamment sur les évolutions survenues postérieurement à la période examinée. Elles comportent, de ce fait, les éléments nécessaires d'actualisation sur les questions traitées.¹

Elles ont été adressées au président de la Ligue nationale, dont la réponse est jointe, et communiquées, pour information, aux ministres concernés par l'appel à la générosité publique ainsi qu'aux présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

B - Présentation de la Ligue nationale

La Ligue nationale contre le cancer est une association, reconnue d'utilité publique de longue date (décret du 22 novembre 1920).

La mise en place, recommandée par une circulaire ministérielle de 1957, de comités départementaux, au nombre de 101 ², qui sont aussi des associations ³, lui a donné le caractère d'une " fédération d'associations ", aux termes de l'article premier de ses statuts.

Les ressources de la Ligue nationale - ou " bureau national " - proviennent essentiellement de legs ou donations, ainsi que de cotisations des comités. Ceux-ci reçoivent les dons du public et les cotisations des adhérents, et bénéficient de ressources diverses, comme les produits des manifestations. Ils les utilisent librement, dans le cadre des orientations définies au plan national.

La déclaration annuelle est effectuée par le président de la Ligue nationale pour le compte tant du bureau national que des comités départementaux. Elle vaut « campagne menée à l'échelon national » au sens de l'article 3 de la loi du 7 août 1991 et de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. La Cour contrôle, par conséquent, aussi bien le compte d'emploi tenu par le bureau national que les comptes d'emploi des comités départementaux, qui sont agrégés dans un compte d'emploi consolidé.

C - Synthèse des observations de la Cour

Établissement et principaux résultats des comptes d'emploi consolidés

Le total de ressources et d'emplois s'établissait, en 1995, à 423,45 MF. La Ligue a rencontré des difficultés certaines, durant la période considérée, pour établir les comptes d'emploi consolidés. Les commissaires aux comptes ont mis en évidence des situations préoccupantes dans certains comités.

La Ligue parvient à un taux de 64 % de ressources affectées à la lutte contre le cancer en incluant dans cet agrégat le coût des campagnes de communication, qui visent simultanément à accroître sa notoriété, et en ajoutant aux dépenses effectivement engagées les affectations mises en réserve pour des actions ultérieures. L'effort réel en faveur de la lutte contre le cancer est inférieur si une partie des dépenses de communication est réimputée parmi les frais de collecte.

Les ressources des comptes d'emploi

Les dons (119,25 MF en 1995) correspondent pour l'essentiel aux sollicitations par publipostage qu'effectuent les comités départementaux. Des taux élevés de frais d'appel à la générosité publique sont observés : 44,9 % des dons dans un comité, 63,4 % dans un autre pour une campagne spécifique.

La Ligue s'était fixé pour objectif en 1992 une progression de 50 % des ressources et du nombre d'adhérents sur trois ans. Son bureau national a retenu une agence de mercatique qui annonçait une croissance des recettes de 127,8 % de 1993 à 1995. C'est une baisse de 19,2 % des dons et cotisations qui a été constatée de 1993 à 1995. La Ligue a mis en avant la qualité rédactionnelle parfois contestable des messages diffusés et une incompréhension réciproque entre l'agence et les comités. L'agence a indiqué, pour sa part, que ses recommandations n'ont pas été respectées. Il n'y a, de surcroît, pas eu d'harmonisation systématique entre les messages de la Ligue et de ses comités.

La Ligue avait rédigé, en 1989, un guide de « sécurité des recettes », adressé aux comités. Il a été constaté qu'il n'était qu'inégalement appliqué. Les points faibles - qui sont au cœur des situations anormales qui ont été relevées - sont la réception du courrier, l'enregistrement des versements et les délais de remise en banque.

Les legs et donations (138,12 MF en 1995), encaissés pour la plus grande partie par le bureau national, ont formé 28,3 % des ressources totales du compte d'emploi consolidé de 1993 à 1995. Les frais sur legs, notamment les rémunérations d'intermédiaires et les honoraires, représentent, quant à eux, 35 % des frais d'appel du bureau national à la générosité du public. Certains documents de la Ligue elle-même font ressortir les limites des prospections qu'elle conduit pour une association reconnue d'utilité publique. Des retards sont constatés dans le reversement à la Ligue des produits encaissés par les notaires ou les commissaires-priseurs.

Les comités départementaux gèrent environ les deux tiers des fonds disponibles de la Ligue, mais le bureau national ne dispose pas d'informations précises sur la composition des portefeuilles des comités et sur les modalités de leur gestion. Il a lui-même perdu, en 1994, près de 4,4 MF sur une ligne de placements en produits dérivés, des options d'achat à terme de dollars, alors que des dispositions législatives lui interdisaient de procéder à de tels placements.

L'affectation du produit de l'appel à la générosité publique

Les sommes affectées à la recherche en 1995 (158,34 MF) ont formé 46,3 % des emplois nets du compte d'emploi consolidé. Parmi elles la Ligue classe toutefois les dépenses d'amélioration des conditions de dépistage, diagnostic et traitement (ACDDT), exposées par les comités départementaux, qui se rapportent essentiellement à des équipements hospitaliers de soins et de dépistage (29,88 MF en 1995) et qui doivent être distinguées des aides à la recherche proprement dites.

La Ligue a défini, depuis quelques années, des thèmes prioritaires au niveau national. Il s'y est ajouté, plus récemment, un souci de cohésion et d'unité de l'action de la fédération autour de quelques lignes directrices, auxquelles les comités départementaux ont été invités à adhérer. En fait, les " axes prioritaires de recherche " n'ont formé que 13,3 % des engagements pour la recherche (hors ACDDT) portés aux comptes d'emploi consolidés de 1993 à 1995.

Pendant la période considérée, le conseil scientifique national n'examinait qu'une partie des aides à la recherche, en raison de pratiques anciennes d'enveloppe globale pour les grands instituts et de la délégation de l'instruction de nombreux dossiers à la fédération des centres de lutte contre le cancer. De surcroît, la Ligue ne demandait pas des comptes-rendus scientifiques aux bénéficiaires de subventions. Le fonctionnement des conseils scientifiques départementaux - qui n'existaient pas auprès de tous les comités - ne facilitait pas toujours l'intégration des thèmes

retenus par la Ligue dans les choix de ceux-ci.

Parmi les réalisations les plus importantes de la période figurent des participations au financement d'opérations immobilières décidées principalement pour « renforcer la solidarité et la cohésion des conseils scientifiques départementaux et du conseil scientifique national ».

Les aides sont souvent versées à des associations et non aux établissements publics dont relèvent les unités soutenues, et avec lesquels les relations restaient limitées en 1995. La Ligue s'est déclarée « sensible aux objections suscitées par le recours à cette méthode ».

La Ligue emploie chaque année des ressources comprises entre 3,5 et 4 MF pour publier une revue, *Vivre*, qui n'est reçue que par un adhérent sur trois environ, qui semble ne répondre qu'imparfaitement aux attentes des lecteurs et qui subit la concurrence des autres publications de la Ligue, nationales ou locales.

La Ligue affecte aussi des moyens financiers élevés à la réalisation d'actions d'information et de communication externe (25,12 MF en 1995). La dernière année considérée a ainsi été marquée par une campagne controversée, à l'automne 1995. Le résultat global des actions conduites pour mieux préciser l'identité de la Ligue et accroître sa notoriété paraît mitigé.

L'aide aux malades est, en revanche, une action importante de nombreux comités.

La Ligue comptait 194 salariés en 1995. Elle bénéficie aussi, surtout dans ses comités départementaux, du concours de bénévoles et de personnel mis à disposition.

Les dépenses de personnel du bureau national (14,2 MF), qui emploie 35 salariés, ont progressé de 9,8 % par an de 1993 à 1995. Les rémunérations brutes annuelles de ses directeurs étaient comprises entre 462 200 F et 621 800 F en 1995, ce qui paraît élevé par rapport à la situation constatée dans d'autres organismes faisant appel à la générosité publique.

-

I - L'ETABLISSEMENT ET LES PRINCIPAUX RESULTATS DES COMPTES D'EMPLOI CONSOLIDES DE LA LIGUE

A - Les comptes des comités

Les statuts de la Ligue précisent que les comités départementaux doivent tenir une comptabilité distincte, suivant un plan comptable unique élaboré par le bureau national (article 22). La structure décentralisée de la Ligue nationale contre le cancer, pour la collecte et l'emploi des ressources, rend nécessaire une consolidation des comptes d'emploi de celles-ci.

L'ancien président de la Ligue nationale, en fonctions durant la période examinée, avait exposé à la Cour que « le système de maîtrise de la gestion de l'association a été renforcé de façon décisive par la mise en place d'une vraie consolidation des comptes de la fédération contrôlée par le réseau des commissaires aux comptes à la manière de ce qui se pratique dans les groupes industriels ».

1°/ Les difficultés de la consolidation des comptes des comités

Les procédures de collecte des informations en vue de l'établissement des comptes consolidées sont assez lourdes.

La Ligue a rencontré des difficultés certaines, durant la période considérée, pour établir à bonne date les documents de synthèse.

En 1994, 42 comités départementaux sur 97 comités métropolitains ont fait parvenir les liasses de consolidation pour l'exercice 1993 au-delà de la date limite du 31 mars fixée par le bureau national dans ses circulaires comptables. Malgré une relance, les documents n'ont été transmis qu'en juin par 11 comités, en juillet par deux comités, et en août 1994 par celui du Lot. En 1995, 44 comités métropolitains ont renvoyé les liasses de consolidation après le 31 mars, dont 10 en juin seulement et 1 en juillet (Pyrénées-Orientales). Pour faire face à ces situations, le bureau national de la Ligue est intervenu ponctuellement, soit pour tenir directement les comptes du comité (Ariège en 1993), soit pour demander à un cabinet d'expertise comptable d'aider les responsables du comité à élaborer les documents exigés pour la consolidation.

Les cinq comités qui ont été créés outre-mer posent des problèmes spécifiques. Le bureau national n'a reçu qu'un seul compte certifié pour les années 1993 et 1994, celui du comité de la Martinique.

L'inégal développement de l'informatique de gestion dans les comités départementaux et la diversité des solutions retenues par les comités ont rendu plus difficile l'établissement de comptes consolidés, qui concernait 101 entités en 1995 (le bureau national, 97 comités métropolitains ⁴, 3 comités d'outre-mer ⁵).

67 seulement des 97 comités métropolitains utilisaient au début de l'année 1995 le même logiciel pour la gestion des comptes. Le bureau national doit saisir lui-même les balances des autres comités de métropole et des DOM. Douze comités tenaient encore en 1996 leurs comptes manuellement. Les logiciels en fonction à la Ligue durant la période examinée dataient pour leur part de 10 ans.

Le bureau national constatait ainsi en avril 1996 qu'un comité possédait un outil informatique non compatible avec les logiciels de la Ligue et qui posait des problèmes d'intégrité de données. Un autre comité découvrait, en décembre 1995, après s'être équipé de postes de travail utilisant la dernière version des logiciels de la Ligue, que le système d'exploitation ne permettait pas le partage de l'information ; en octobre 1997, il attendait des informations du bureau national sur la future installation du nouveau logiciel.

La Ligue a indiqué qu'en juin 1998, 68 comités étaient équipés d'un nouveau logiciel comptable.

2°/ La certification des comptes des comités

Les statuts-types des comités départementaux adoptés en 1982 et modifiés en 1990 imposent à ceux-ci de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes. Les rapports des commissaires aux comptes sont adressés par les comités au bureau national avec les mêmes retards que les comptes. Les rapporteurs de la Cour ont dû ainsi demander les rapports 1995 aux comités départementaux qu'ils examinaient.

Les commissaires aux comptes ont mis en évidence certaines situations préoccupantes.

Dans l'Ariège, la méthode d'enregistrement des dons et cotisations ne donnait pas « l'assurance que tous les dons reçus [étaient] bien encaissés dans la trésorerie de l'association ». Le commissaire aux comptes relevait aussi « la confusion de patrimoine » entre le cabinet médical du président du comité et l'association.

La Ligue a indiqué que le nouveau président, élu en janvier 1997, a poursuivi son prédécesseur, qui, déjà condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis en mai 1997, a été condamné, en décembre 1997, au civil, à verser au comité départemental une réparation financière de 210 000 F. Elle a précisé qu'il s'agissait de l'utilisation abusive des services du secrétariat du comité.

Dans les Pyrénées-Orientales, le commissaire aux comptes a découvert des détournements de fonds de la part du trésorier de l'association, en 1994 et au début de 1995, pour un montant global de 243 098 francs, détournements favorisés par la confusion sur la même tête des fonctions de trésorier, ordonnateur de la dépense, et de gestionnaire, comptable des opérations. L'absence de fiabilité du traitement des données ne lui avait pas permis de s'assurer de l'exhaustivité des informations transmises à la comptabilité. Les détournements ont été opérés par des règlements de créances fictives et par le virement de placements à un compte d'épargne au nom du trésorier. Ils ont correspondu à 19,2 % des dons et cotisations encaissés en 1994 et 1995. Le comité a recouvré 57 535 francs en 1995, 7 500 F en 1997 et 173 500 F en 1998 auprès de son ancien trésorier, qui a été condamné en janvier 1998 à une peine d'emprisonnement de 12 mois avec sursis.

Le bureau du comité départemental des Pyrénées-Orientales paraît avoir fait preuve en la circonstance d'une légèreté certaine dans l'acceptation de la candidature du trésorier, dont il devait être constaté qu'il avait rapidement supprimé le minimum de procédures qui existait en matière administrative et comptable et qu'il n'avait plus tenu la caisse.

Au comité de la Nièvre ont été découverts, en mai 1996, des détournements de fonds par émission de chèques pour achats personnels, s'élevant à 209 475 francs, commis par la trésorière du comité, désignée par l'assemblée générale six mois plus tôt. Elle a été condamnée à 18 mois d'emprisonnement, dont 4 mois fermes, et mise dans l'obligation de verser 210 375 francs au comité à titre de dommages et intérêts, ainsi que 4 000 francs en application de l'article 475-1 du code de procédure pénale.

Des problèmes ont été rencontrés aussi, avant la période examinée, en Haute-Marne et dans les Yvelines. Dans les Yvelines, un détournement de fonds par un membre du personnel a été découvert au moment de l'arrivée d'une nouvelle présidente en 1992 ; le commissaire aux comptes relevait notamment la non-exhaustivité des recettes sur l'état statistique.

B - La présentation du compte d'emploi consolidé

Pour établir le compte d'emploi des ressources prévu par l'arrêté du 30 juillet 1993, la Ligue fait l'hypothèse que le montant global des emplois (ou des ressources) est égal au compte de résultat. Figurent de ce fait au compte d'emploi des dépenses qui ne se rattachent pas à l'emploi des ressources provenant de l'appel à la générosité du public, mais correspondent, par exemple, à l'affectation de subventions publiques.

Si les totaux sont égaux, des différences apparaissent toutefois entre certaines lignes du compte d'emploi et du compte de résultat, notamment, en ressources, pour les " autres produits " et pour les reprises sur dotations aux projets. La Ligue n'annexe pas au compte d'emploi un tableau indiquant, pour les rubriques principales, les correspondances avec les comptes du compte de résultat.

1°/ L'établissement du compte d'emploi consolidé de la Ligue

Les comptes d'emploi des comités départementaux, celui du bureau national et le compte d'emploi consolidé sont tous établis par le bureau national, sur la base des informations communiquées par les entités de base ⁶.

Les comptes d'emploi consolidés des années 1993 à 1995 sont reproduits en annexe, ainsi que le compte 1996 transmis par la Ligue.

La Ligue a dressé une liste des classements de recettes et de dépenses que chaque comité doit utiliser : une nomenclature de comptes "analytiques" à 3 chiffres se combine à la liste des comptes de produits et de charges par nature (à 3 chiffres) pour permettre de présenter les opérations des classes 6 et 7 suivant une grille unique de comptes à 6 chiffres. Le point crucial est donc l'établissement de la liste des comptes analytiques, et son utilisation par les comités et par le bureau national.

Tous les comités départementaux sont astreints au versement d'une cotisation au bureau national de la Ligue égale à 10 % de leurs ressources annuelles (hors legs et frais de collecte). Mais la cotisation versée au cours de l'année est calculée sur la base des ressources de l'année précédente, dans la mesure où les comités ne peuvent préciser au cours de l'exercice ce que sera le montant des ressources collectées au cours de ce même exercice. Les comités ne constituent pas pour autant en fin d'année de provision pour charge à payer au titre de la cotisation de l'année, ce qui affecte les résultats.

Cette dérogation au principe du rattachement des charges de l'exercice est imposée par le bureau national aux comités. L'incidence sur les résultats des comités varie selon les exercices : de - 145 000 F à + 127 000 F de 1993 à 1996, par exemple, au comité de Paris, dont les versements annuels ont été compris entre 414 000 F et 559 000 F. Ces anomalies n'affectent pas toutefois les comptes consolidés de la Ligue, puisque les opérations réciproques sont annulées.

2°/ Les ressources du compte d'emploi consolidé

Les ressources sont réparties en 12 rubriques. Les principales étaient, en 1995, les legs et donations (138,1 millions de francs) et les dons (119,2 MF).

Comptes d'emploi consolidés : ressources

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Dons affectés	6,76	5,16	3,19	5,30
Dons non affectés	125,30	127,92	116,06	110,48
<i>Total dons</i>	<i>132,06</i>	<i>133,08</i>	<i>119,25</i>	<i>115,78</i>
Legs et donations affectés	17,10	22,39	21,43	14,29
Legs et donations non affectés	95,56	99,10	116,69	127,93
<i>Total legs et donations</i>	<i>112,66</i>	<i>121,49</i>	<i>138,12</i>	<i>142,22</i>
Parrainage et mécénat	0,07	0,01	0,01	
Manifestations	12,46	12,21	11,73	9,98
Autres produits	3,64	3,40	7,72	6,81
Dons en nature	0,02	0,05	0,05	
<i>Total autres produits</i>	<i>16,19</i>	<i>15,67</i>	<i>19,51</i>	<i>16,79</i>
État		0,83	0,48	0,09
CEE	0,27	0,41	0,73	
Collectivités locales	9,65	7,62	8,13	6,75
Autres subventions		1,67	1,24	0,70

Subventions affectées	2,44	2,84	1,74	1,61
<i>Total subventions</i>	<i>12,36</i>	<i>13,37</i>	<i>12,32</i>	<i>9,15</i>
Cotisations	41,60	39,89	35,35	30,42
Abonnements	1,63	1,16	0,89	0,94
Ventes	16,67	15,54	13,35	11,07
Produits financiers	35,67	16,64	28,94	27,62
Cessions d'immobilisations	40,21	16,92	27,47	35,30
Reprises sur dotations projets		2,01	6,74	7,21
Autres reprises provisions	4,61	5,94	5,42	6,28
Reprises fonds réserves	15,70	11,43	16,09	12,47
Total ressources	429,36	393,14	423,45	415,25

Les méthodes de comptabilisation des dons et cotisations varient selon les comités : certains considèrent que le premier versement annuel du donateur inclut, pour une fraction (50 francs), la cotisation annuelle alors que d'autres comités affectent en dons toute somme reçue sans autre indication. La ventilation des recettes procurées par les campagnes de collecte entre les cotisations et les dons n'est pas toujours faite dans les comités. En conséquence, celle qui est indiquée sur le compte consolidé présente un caractère marqué d'incertitude.

Le produit des legs et des donations n'est constaté que lors de leur encaissement effectif, et non pas lorsque l'association est entrée en possession des biens ou des valeurs. Le compte de résultat et, par voie de conséquence, le compte d'emploi ne décrivent que des mouvements de trésorerie ⁷. Les commissaires aux comptes font état, sur ce point, d'un souci de prudence. Toutefois, le bureau national et les comités annexent à leurs comptes des états des successions en cours de réalisation. Un tel document synthétique est joint aussi au compte d'emploi consolidé.

La Ligue expose qu'elle ne reçoit pas de subventions publiques de fonctionnement, notamment de l'État. Elle bénéficie toutefois d'avantages en nature appréciables : la Ligue indique elle-même que « certains comités sont hébergés dans des conditions particulièrement favorables par les hôpitaux, la DAS ou les conseils généraux » ; des comités bénéficient de mise à disposition de personnel. Ils ont, en outre, souvent des sections ou des délégations, qui organisent quêtes ou manifestations, et sollicitent les collectivités territoriales ; tel comité départemental devait ainsi rappeler à ses délégués qu'il souhaitait être informé des subventions reçues des communes.

La Ligue a individualisé dans les comptes de produits les encaissements des ressources affectées, par la volonté du donateur ou du légataire (dons, legs, subventions, manifestations, autres produits). Toutefois, l'information fournie dans le compte d'emploi consolidé sur les conditions d'emploi des ressources affectées ne permet pas de rapprocher aisément, par action, les ressources totales (y compris les reprises sur provisions) et les emplois.

(1) . Dans les développements qui suivent, les résultats portés au compte d'emploi pour 1996 sont indiqués afin de compléter les indications chiffrées présentées sur la période 1993-1995, mais ils ne font pas l'objet de commentaires, puisque les opérations de cet exercice n'ont pas été vérifiées par la Juridiction.

(2) 96 comités départementaux métropolitains (et 1 sous-comité à Montbéliard), 3 comités dans les DOM, 1 comité en Nouvelle-Calédonie, 1 comité à Tahiti.

- (3) Trois sont elles-mêmes reconnues d'utilité publique (Côte-d'Or, Paris, Var).
- (4) 96 comités départementaux et le sous-comité de Montbéliard (Doubs).
- (5) Pour la consolidation 1996, seul le comité de la Martinique a été retenu.
- (6) Les honoraires du commissaire aux comptes du bureau national se sont élevés à 120 023 F en 1995, tandis que 569 977 F étaient versés à la société qui aide le bureau à établir les comptes.
- (7) Voir les observations présentées sur ce point par la Cour dans ses rapports publiés sur l'Association pour la recherche sur le cancer et sur l'association Médecins sans frontières.

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

3°/ Les emplois dans le compte d'emploi consolidé

Le total des emplois est égal à celui des ressources, mais un « excédent de l'exercice » apparaît chaque année (34,34 millions de francs en 1993, 13,17 millions en 1994, 37,66 millions en 1995).

Comptes d'emploi consolidés : emplois

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Recherche et ACDDT	164,95	159,17	158,34	176,55
Aide aux malades	22,53	23,24	23,71	23,92
Information, prévention et dépistage	31,11	38,93	39,51	45,08
Formation du personnel médical	4,49	5,18	5,33	4,36
Frais d'appel à la générosité publique	47,23	50,36	52,48	56,39
Frais de manifestations	2,70	2,16	2,99	2,88
Achats pour revente et frais activités de récupération	4,56	3,71	3,30	1,83
Frais d'information et communication	5,15	0,94	0,67	0,99
Cotisations	0,06	0,13	0,13	0,12
Frais de gestion	46,27	47,29	44,48	45,02
Affectations actions de lutte contre le cancer	13,55	11,03	15,84	14,68
Dotations aux amortissements	8,84	7,08	6,54	5,53
Autres provisions	2,30	1,15	1,43	0,93
Frais financiers	3,01	11,65	4,41	1,20
Valeur nette comptable des immobilisations cédées	38,02	17,76	26,25	33,62
Impôts et taxes	0,25	0,19	0,38	0,19
Excédent exercice	34,34	13,17	37,66	1,96
Total emplois	429,36	393,14	423,45	415,25

a) Contenu des rubriques

Le contenu de plusieurs rubriques du compte d'emploi est hétérogène, ce qui ne permet pas de procéder à une analyse de leur contenu par un simple examen du compte d'emploi. Le compte regroupe ainsi sur une seule ligne

les dépenses destinées à l'aide à la recherche et à l'amélioration des conditions de diagnostic, dépistage et de traitement, ACDDT (128,5 et 29,9 MF respectivement en 1995). Ces deux postes de dépenses ont des finalités différentes. La Ligue a répondu que la distinction serait opérée sur le compte d'emploi 1997.

Les dépenses d'information, de prévention et de dépistage, portées elles aussi sur une seule ligne (39,5 MF en 1995), englobent la réalisation et le routage de la revue *Vivre* (3,5 MF), les actions de prévention en direction des adultes (6,8 MF), la lutte contre le tabagisme chez les jeunes (2,5 MF), l'information interne des comités (1,5 MF), les relations internationales (0,1 MF), enfin la communication externe par la télévision, la radio, l'affichage, la presse, les frais de fonctionnement du service de la communication au niveau national et dans les comités (25,1 MF), postes qui ne sont pas distingués même dans l'analyse détaillée du compte.

À l'inverse, le compte d'emploi distingue des dépenses dont le contenu est très proche, ce qui conduit à multiplier les rubriques d'assez faible montant. Les « frais d'information et de communication » sont de même nature que les dépenses de communication externe rattachées à la rubrique des frais d'information, de prévention et de dépistage ; les « cotisations » correspondent à des frais de gestion du siège et à des versements à des organisations extérieures.

Les « affectations aux actions de lutte contre le cancer », qui ont atteint 15,84 MF en 1995, ne correspondent pas, en règle générale, à des engagements des conseils d'administration de financer des actions déterminées ou de mener des actions précises, mais constituent le solde non employé en fin d'exercice des ressources collectées dans un but déterminé (ex : cancers de l'enfant). Le total des ressources à affecter en fin d'exercice s'élevait à environ 25 MF en 1994 et 55 millions en 1995, comprenant l'excédent annuel, les affectations aux actions de lutte et une partie des autres provisions.

b) Sous-estimation du coût de la collecte des ressources

Les frais d'appel à la générosité publique figurent sur une ligne unique du compte d'emploi (52,5 MF en 1995). Ce total inclut les frais administratifs de la collecte, y compris les rémunérations des agents qui y sont affectés. Mais il ne comprend pas les frais des diverses manifestations organisées dans le but de procurer des ressources à la Ligue (3 MF en 1995). Surtout n'y figure qu'une part modique des dépenses de publicité : les dépenses de publicité, publications et relations publiques figurant dans les frais de collecte n'ont été que de 28 % des dépenses de l'espèce (5,64 MF sur 20,17 MF en 1995).

La Ligue publie une revue trimestrielle, *Vivre*, diffusée à plus de 200 000 exemplaires, pour un coût annuel voisin de 4 millions de francs. Elle ne retient pas ce magazine comme un élément de la recherche des ressources, en considérant que ce magazine a pour vocation principale l'information du public sur les progrès réalisés par la recherche médicale, les problèmes d'ordre pratique rencontrés par les malades ou anciens malades et la prévention et ne consacre qu'un espace assez faible à l'appel à la générosité des lecteurs. Il est difficile pourtant de soutenir que *Vivre* se rattache entièrement à l'information.

Les frais d'information, de prévention et de dépistage comprennent, à hauteur de 25,12 millions en 1995, des charges diverses regroupées sous la rubrique « autres frais d'information », qui correspondent, pour une large part, à des dépenses publicitaires (17 MF en 1995) : frais de publicité, de publications, de relations publiques et d'intermédiaires, de sous-traitance générale, d'impression et de façonnage liés à la réalisation des campagnes publicitaires.

La Ligue considère que ces « autres frais d'information » ne correspondent ni à des frais de collecte ni à des actions de communication en faveur de l'institution, mais s'ajoutent aux dépenses d'information, de prévention et de dépistage. Elle a exposé pourtant dans des documents budgétaires que « les campagnes de communication ont pour but de mieux faire connaître la Ligue », en même temps qu'elles sensibilisent le public sur les thèmes de la prévention ou du dépistage.

Aux termes du cahier des charges adressé à plusieurs agences de publicité pour les campagnes de 1994, les objectifs à atteindre par ces campagnes publicitaires étaient bien d' « augmenter la notoriété de la Ligue », de « préciser son image et sa personnalité afin que le public lui reconnaisse une personnalité propre », de « combattre l'amalgame » fait avec une autre association, d' « améliorer la collecte de fonds réalisée par les comités », de « favoriser les legs au profit de la Ligue ».

Ainsi, dans le spot sur le cancer du sein, qui accompagnait les spots thématiques diffusés à la télévision en mars, avril, octobre et novembre 1994 sur des sujets différents - 329 passages, pour une dépense totale de 2,17 MF, - le message soulignait l'importance du dépistage, mais il était rappelé aussi qu' « avec vos dons, la Ligue investit dans la prévention et la recherche pour que la vie continue » ; puis, le logo de la Ligue était affiché, accompagné du slogan « pour vaincre le cancer, continuons la Ligue ».

La Ligue a contesté cette analyse, en affirmant que, si « toute campagne peut avoir des effets indirects sur la notoriété », « le spot précité s'inscrit dans l'ensemble des actions conduites dans ce domaine ». La Cour constate, pour sa part, que le comité de prévention n'a pas été saisi du projet de film et n'a pas eu à se prononcer sur son contenu ou sur son impact possible sur les femmes, que le film ne fournit pas aux femmes concernées les informations de base pour participer aux campagnes de dépistage, ne précise à aucun moment à quelles tranches d'âge le dépistage est justifié sur le plan médical, ni auprès de quels organismes il faut s'adresser pour pratiquer l'examen, ni la périodicité souhaitable de ce dernier.

Une part importante des « autres frais d'information » correspond ainsi à des frais de collecte de ressources, soit de manière directe lorsque la Ligue fait appel à la générosité du public, soit de manière indirecte lorsqu'elle cherche à accroître sa notoriété. D'ailleurs, les " plans marketing " de la Ligue consultés au cours de l'enquête qualifient uniment les actions dans les médias de « campagnes publicitaires » et non d'actions de communication.

c) Surestimation des actions de lutte contre le cancer

La Ligue comprend dans les actions de lutte contre le cancer l'aide à la recherche et à l'amélioration des conditions de diagnostic, de dépistage et de traitement (ACDDT), l'aide aux malades, la formation du personnel médical, les frais d'information, de communication, de prévention et de dépistage, soit au total 227,4 MF en 1994 et 227,6 MF en 1995, soit 58 % du total des ressources en 1994, selon le compte d'emploi simplifié qu'a publié la revue *Vivre*.

La Ligue parvient à un taux de 64 % de ressources affectées à la lutte contre le cancer en ajoutant aux dépenses effectivement engagées les affectations aux actions de lutte contre le cancer et les sommes mises en réserve pour les actions ultérieures. Cette présentation résumée des comptes a été largement diffusée, avec l'annonce de l'attribution à la Ligue du " prix Cristal " pour 1994 ⁸.

La Ligue fait état aussi, pour la même année, de « 164,4 millions de francs pour aider la recherche », qui constitueraient « le premier poste d'affectation des ressources distribuées (72 %) ». Sont ainsi ajoutées aux aides à la recherche au sens strict (bourses et subventions aux chercheurs, soit 126,1 MF) les dépenses d'amélioration des conditions de diagnostic et de traitement (33,1 MF), qui ne sont pas véritablement de la recherche, ainsi qu'il est exposé ci-après, et les dépenses de formation du personnel médical (5,2 MF). La notion de « ressources distribuées » n'est pas non plus parfaitement claire : le lecteur de *Vivre* peut comprendre qu'il s'agit là du total des emplois de la Ligue.

Quant aux dépenses d'information, de communication, de prévention et de dépistage, il a déjà été indiqué qu'elles ne peuvent être considérées en totalité comme participant directement à la lutte contre le cancer.

C - Les ratios d'utilisation des ressources de la Ligue

1°/ Retraitement du compte d'emploi

Le souci de la Ligue de faire coïncider globalement compte de résultat et compte d'emploi conduit à inclure dans ce dernier des opérations qui ne correspondent pas à des emplois de l'exercice : excédent de l'exercice, valeur nette comptable des immobilisations cédées, qui doit être rapprochée de la valeur de cession des mêmes immobilisations en vue de déterminer le montant net des plus-values (ou moins-values) de cessions d'actifs de l'exercice, seul significatif du point de vue de l'analyse du compte d'emploi, affectations aux actions de lutte contre le cancer qui sont des ressources restant à affecter, dotations aux autres provisions.

En ce qui concerne la présentation des ressources, il paraît essentiel de distinguer, d'une part, celles qui ont été collectées au titre de l'exercice et, d'autre part, celles qui proviennent de l'utilisation de réserves constituées antérieurement, par reprise sur dotations aux projets, sur provisions et sur fonds de réserves.

Tous les comités ne font pas apparaître au compte d'emploi les affectations aux réserves. Celui du Doubs-Montbéliard a ainsi affecté en 1993 neuf millions de francs au financement d'un accélérateur de particules, alors que le total des emplois atteignait 1,14 MF : il a constitué au fil des années des réserves importantes dont le placement lui procure des produits financiers, qui ont constitué jusqu'à 44,4 % de ses ressources annuelles ; en 1995, le compte d'emploi fait apparaître, en ressources, une "reprise d'une quote-part de réserves" de 5 millions de francs ("autres reprises sur provisions") et, en emplois, une aide à la recherche de même montant. Le président du comité a précisé qu'une reprise analogue a été effectuée en 1996, ajoutant : « Notre but n'était pas de thésauriser, mais l'évolution du dossier nous y a contraints ».

Si la valeur de cession des immobilisations, d'une part, l'excédent annuel, la valeur nette comptable des immobilisations cédées, les dotations aux comptes de provisions et les affectations aux actions de lutte, d'autre part, sont écartés des ressources et des emplois de l'année, mais en inscrivant la plus-value nette sur cession - ou la moins-value, - les opérations consolidées de la Ligue ont évolué comme suit, entre 1993 et 1995 :

millions de francs

	1993	1994	1995
I/ Ressources			
Ressources de l'année	371,03	356,85	368,96
Reprises	20,31	19,37	28,24
Total I	391,34	376,22	397,20
II/ Emplois			
Emplois de l'exercice	341,15	350,86	342,27
Mises en réserve	50,19	25,36	54,93
Total II	391,34	376,22	397,20

Les ressources de l'année ont diminué de manière sensible en 1994, par suite, essentiellement, de la baisse des produits financiers. Leur progression en 1995 résulte surtout de l'évolution favorable des produits financiers, et des legs ou donations. Les reprises sur ressources antérieures - fonds de réserve, provisions, dotations aux projets - ont connu une forte progression en 1995. Les « affectations aux actions de lutte contre le cancer » d'une année sont ainsi effectivement engagées, pour l'essentiel, au cours de l'année suivante.

Les emplois de l'année ont augmenté en 1994, sous l'effet notamment d'un alourdissement des frais financiers et

des frais d'appel à la générosité publique. En 1995, une légère diminution des affectations à la recherche et une sensible réduction des frais financiers et des frais de gestion ont entraîné une baisse des emplois de l'année.

2°/ L'évolution des ratios d'utilisation des ressources

La Ligue nationale publie chaque année, en même temps que son compte d'emploi, une analyse de l'utilisation des ressources par grandes catégories de dépenses :

- les « emplois pour la lutte contre le cancer », par lesquels elle range les actions pour la recherche et les équipements, l'aide aux malades et la formation du personnel médical, les actions d'information, de communication, de prévention et de dépistage, ainsi que les « actions contre le cancer », les « affectations aux actions de lutte contre le cancer » et « les sommes mises en réserve pour des actions ultérieures » ;
- les « frais de collecte », comprenant les frais d'appel à la générosité publique, les achats pour revente, les frais de manifestation, les frais des activités de récupération ;
- les frais de gestion, à l'exclusion des dotations aux amortissements, et des charges financières ;
- les autres dépenses et affectations, y compris la valeur nette comptable des immobilisations cédées.

En retenant les données retraitées comme il a été indiqué plus haut, les charges ont évolué comme suit, par sous-ensemble tel que la Ligue le définit, de 1993 à 1995 :

Rubriques	1993	1994	1995
I/ Emplois (MF)	391,2	376,1	397,2
Actions de lutte contre le cancer	228,2	227,5	227,6
Frais de collecte	54,5	56,2	58,8
Frais de gestion et divers	46,6	47,6	45,0
Affectations aux actions de lutte contre le cancer	13,6	11,0	15,8
Amortissements	8,8	7,1	6,5
Autres dépenses (surtout frais financiers)	3,0	12,5	4,4
Provisions et réserves	36,6	14,3	39,1
II/ Ressources hors cessions d'immobilisations (MF)	391,3	376,2	397,2
III/ Emplois en % des ressources			
Actions de lutte contre le cancer	58,3	60,5	57,3
Frais de collecte	13,9	14,9	14,8
Frais de gestion et divers	11,9	12,7	11,3
Affectations lutte contre le cancer	3,4	2,9	4,0
Amortissements	2,3	1,9	1,6
Autres dépenses	0,8	3,3	1,1

Provisions et réserves	9,4	3,8	9,9
------------------------	-----	-----	-----

Selon cette présentation, l'effort réel en faveur des actions de lutte contre le cancer varie, selon les années, entre 57,3 % et 60,5 % des ressources, hors cessions d'immobilisations. Le coût de la collecte représente près de 15 % des ressources en 1995. La part des frais de gestion et amortissements est de 12,9 %.

L'inclusion dans l'agrégat " actions de lutte contre le cancer ", au titre des actions d'information, de prévention et de dépistage (39,5 MF en 1995), des campagnes de communication de la Ligue, qui visent simultanément à accroître la notoriété de celle-ci et à améliorer la collecte des ressources, affecte l'évaluation de l'effort réellement consacré aux actions contre le cancer. Leur coût, de l'ordre de 20 millions de francs en 1994 et 1995, représente la plus grande partie des « autres frais d'information » (25,1 MF en 1995). Ce constat conduit dès lors à relativiser les pourcentages des dépenses consacrées aux actions de lutte contre le cancer qui ressortent du tableau des emplois présenté ci-dessus, la réimputation d'une partie de ces frais pouvant les minorer de 3 à 4 points environ.

-

II - Les ressources des comptes d'emploi

A - Les dons

1°/ Part des dons dans les ressources du compte d'emploi

De 1993 à 1995, les dons ont formé 30,9 % des ressources totales du compte d'emploi consolidé établi par la Ligue :

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Dons affectés	6,76	5,16	3,19	5,30
Dons non affectés	125,30	127,92	116,06	110,48
<i>Total dons</i>	<i>132,06</i>	<i>133,08</i>	<i>119,25</i>	<i>115,78</i>
Cotisations	41,60	39,89	35,35	30,42
Ressources totales	429,36	393,14	423,45	411,25

a) Catégories de dons

Le bureau national recueille directement peu de dons, tels, en juin 1993, l'excédent de recettes d'un compte de campagne législative, don affecté au Centre régional de lutte contre le cancer Léon Bérard de Lyon ou d'importants dons anonymes ⁹. Les justifications comptables sont parfois sommaires ; plusieurs n'ont été transmises à la Ligue qu'au cours de l'enquête de la Cour.

Les dons correspondent pour l'essentiel aux sollicitations par publipostage qu'effectuent les comités départementaux. Ils ont diminué de 15,3 % en 1993, augmenté de 0,8 % en 1994, diminué à nouveau de 10,4 % en 1995. 10 comités départementaux en recueillent près du tiers ¹⁰.

Les encaissements de dons peuvent difficilement être rapprochés des recettes de cotisations. La ventilation comptable des sommes reçues n'est pas homogène, en effet, dans tous les comités. Certains comités affectent toute somme reçue en " don ", d'autres prélèvent la cotisation minimum et ne font entrer dans le poste " don " que l'excédent de versement.

Le produit des quêtes forme le huitième environ des dons (12,3 % de 1993 à 1995) :

en millions de francs

<i>Compte consolidé</i>	1993	1994	1995	1996
Dons publipostage	115,10	115,73	106,28	105,74
Quête nationale	15,18	14,51	9,53	7,11
Autres quêtes	1,78	2,84	3,44	2,93
<i>Total quêtes</i>	<i>16,96</i>	<i>17,35</i>	<i>12,97</i>	<i>10,04</i>
Total dons	132,06	133,08	119,25	115,78

La Ligue est autorisée chaque année à quêter sur la voie publique le jour de la « Campagne nationale de lutte contre le cancer ». La campagne nationale comporte à la fois une quête sur la voie publique et la mise en place de tronc chez les commerçants. La Ligue bénéficie à cette occasion d'un concours des services publics, notamment des préfectures, dont la coopération est sollicitée par circulaire de la direction générale de la santé .

b) Produits des activités annexes

Les recettes portées aux postes *autres produits et ventes d'autres produits et services* du compte d'emploi ont formé environ 8 % des ressources totales de la Ligue de 1993 à 1995 :

(en millions de francs)

<i>Comptes consolidés</i>	1993	1994	1995	1996
Autres produits et ventes	32,87	31,21	32,86	27,86

Les manifestations figurent au compte d'emploi pour leur produit net. Si le bureau national a présenté l'état des recettes et des dépenses correspondant au " Gala Ligue-Weizmann " à l'Opéra royal de Versailles qui avait procuré une recette nette de 1,19 MF à la Ligue et à l'Institut Weizmann en septembre 1993, les comités départementaux détiennent rarement l'état des dépenses exposées par les organisateurs de manifestations.

La récupération de verre, qui était une activité spécifique de la Ligue, est désormais organisée par les collectivités territoriales en application de la loi du 13 juillet 1992. La situation est très variable suivant les comités : entre quelques milliers et plusieurs centaines de milliers de francs. Le comité du Finistère, qui a comptabilisé une recette de 335.468 francs en 1995, a ainsi obtenu des versements de la société chargée de la collecte, et s'engage, en contrepartie, à entretenir le parc des anciens conteneurs et à participer à l'achat des nouveaux ; la Ligue a exposé que l'achat des nouveaux conteneurs est terminé et que cette activité devrait être bénéficiaire pour elle en 1998.

Un contrat lie la Ligue et une société de vente par correspondance à capitaux britanniques qui diffuse un catalogue de " cadeaux de Noël " en utilisant le nom et le logo de la Ligue, et ristourne aux comités 22 % de la marge ainsi

réalisée ¹². Des donateurs ont saisi leur comité en s'étonnant d'être démarchés sur papier à en-tête de la Ligue nationale. Les relations commerciales de certains comités avec une société qui édite une revue gratuite à leur nom, et qui est accréditée par eux pour démarcher les annonceurs appellent des remarques voisines (Hérault, Landes, Lot ¹³).

2°/ Les frais d'appel à la générosité du public

a) Taux de frais d'appel

Les frais d'appel à la générosité du public (quête nationale, campagne nationale, relance et fidélisation des adhérents, prospections, frais de traitement des retours de publipostage et des dons) ne se rattachent pas seulement à la collecte des dons mais aussi à la recherche des legs (8,65 MF sur 52,48 MF en 1995). Rapportés à l'ensemble des ressources apportées par le public - dons, cotisations, legs, donations, - ils ont représenté 17,2 % de celles-ci de 1993 à 1995 :

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Frais d'appel	47,23	50,36	52,48	56,39
Dons et cotisations	173,66	172,97	154,60	146,20
Legs et donations	112,66	121,49	138,12	142,22
Total dons et legs	286,32	294,46	292,72	288,42

La part réelle des frais d'appel est supérieure à ces chiffres. Des écritures de régularisation de fin d'exercice minorent le poste des frais d'appel, en transportant au compte analytique des *frais d'information et communication* la plus grande partie des débits inscrits au compte analytique des *campagnes*, au titre notamment des dépenses pour *intermédiaires et honoraires*, pour *publicité, publications, relations publiques* et pour *sous-traitance générale*. La passation de ces écritures à la clôture de l'exercice - jusqu'en avril de l'exercice suivant - permet de réduire les dépenses de la rubrique du compte d'emploi *Frais d'appel à la générosité publique* et d'augmenter celles qui sont imputées à la rubrique *Information - prévention - dépistage*, traduction comptable de la sous-estimation du coût de la collecte lors de l'établissement du compte d'emploi déjà signalée.

Les frais d'appel ont été réduits aussi par l'obtention du " routage 206 " pour la publication *Vaincre*. Ce tarif, très inférieur à d'autres tarifs d'envoi en nombre, est accordé par La Poste pour des publications dont la moitié au moins de la surface est consacrée à une information à caractère général. *Vaincre* se compose d'un cahier de 4 pages " national " et d'une feuille intercalaire destinée aux lecteurs du département. Cette publication est utilisée suivant le " plan marketing " de la Ligue pour les actions de fidélisation (« lettre de relance douce, sollicitant le donateur actif »), de prospection et de relance (« lettre de réactivation rappelant le donateur à son devoir »).

L'économie procurée par l'obtention du routage 206 a été comprise entre 3 et 4 millions de francs par an. L'agence de mercatique retenue par la Ligue rappelait que ce routage était destiné à favoriser la diffusion de la culture et de l'information. « Pour cela, il faut que la publication *Vaincre, la lettre de la Ligue nationale contre le cancer* ait l'apparence d'une publication de presse. »

L'examen, au cours de l'enquête, de neuf numéros de *Vaincre* conduit à douter que *Vaincre* ¹⁴ relève du routage 206, en dépit de la présence d'informations et de témoignages sur les cancers, le dépistage et les traitements. Le cahier « national » numéro 11, de septembre 1995, « Spécial Cancérogenèse » titre ainsi, page 1, « Participez à

notre mobilisation nationale contre le cancer », page 3, « Ce qu'il reste à trouver, grâce à vous, pour vaincre le cancer » et « Votre soutien est plus que jamais indispensable », page 4, « Donnez à La Ligue les moyens de vaincre le cancer ». *Vaincre* propose certes un tarif d'abonnement, mais la Ligue a précisé que les fonds collectés à ce titre ont été très faibles.

Dans les comités départementaux, des taux élevés de frais d'appel à la générosité publique sont observés. Ainsi, en Haute-Garonne, ils correspondent à 44,9 % des dons de 1993 à 1995 et à 36 % du total des dons et des cotisations ; pour une campagne spécifique " cadre stéréotaxique ", destinée à doter le centre régional de lutte contre le cancer d'un système de radiochirurgie, les frais de communication ont absorbé 52 % des sommes recueillies ¹⁵. Dans l'Yonne, les frais d'appel correspondent à 40,6 % des dons en moyenne de 1993 à 1995, à 32,6 % du total des dons et des cotisations ; la proportion atteint 63,4 % pour une campagne spécifique "qualité de la guérison" en 1995.

Le comité du Rhône, qui n'a pas adhéré au programme du bureau national, a réglé, de 1993 à 1995, des frais d'appel à la générosité publique correspondant à 35,1 % des dons et à 29,4 % du total des dons et cotisations perçus. La proportion a été, en 1995, de 43,2 % des dons et de 33,9 % des dons et cotisations dans le Pas-de-Calais ; dans ce comité les frais d'appel à la générosité publique et de gestion dépassaient de 24,4 % les aides à la recherche, l'aide aux malades, les dépenses d'information-prévention-dépistage et les provisions pour des actions futures « cancérogène » et « qualité de la guérison ».

b) Prestations de services en mercatique directe

Pendant la période examinée, le bureau national de la Ligue a confié à la même agence des prestations de services en mercatique directe (*marketing direct*) pour le compte des comités départementaux.

Travaillant déjà avec une de ses filiales pour un programme de sélection des anciens donateurs, la Ligue lui avait demandé, en mars 1992, sans appel d'offres, « des informations et des recommandations lui permettant d'élaborer une stratégie globale et une politique de communication ». L'agence estimait que « malgré un budget communication multiplié par quatre sur les huit dernières années », la Ligue avait vu sa notoriété divisée par deux : « L'association est en fait en régression face à son environnement. La Ligue profite simplement de la croissance naturelle d'un marché porteur ! » Elle recommandait donc « que la Ligue reconcentre sa collecte de fonds au niveau du Bureau national ».

Le bureau national a établi, en septembre 1992, un cahier des charges des prestations de services en mercatique directe qu'elle a adressé à trois agences auxquelles elle n'a laissé qu'un peu plus de deux semaines pour répondre : l'agence qui était précédemment retenue, l'agence qui avait remis en mai 1992 les recommandations stratégiques précitées et une troisième, qui a répondu qu'il lui était impossible dans le délai imparti d'établir « une préconisation sérieuse ».

C'est la deuxième agence qui a été choisie, quelques mois après avoir été chargée d'étudier les procédures et besoins de la Ligue en matière de collecte de dons. Le contrat signé avec elle pour 1993 vise d'ailleurs son étude de mai 1992 au même titre que ses propositions de collaboration d'octobre.

Les contrats conclus avec l'agence de 1993 à 1995 confient à celle-ci : « le conseil stratégique, l'élaboration d'un plan de développement et d'un plan de collecte annuel, la conception des campagnes, l'analyse des résultats, l'information des comités départementaux en vue de leur adhésion au plan de collecte annuel en liaison avec le Bureau national ». La mise en œuvre des campagnes fait l'objet de conventions entre l'agence, le bureau national et chaque comité départemental adhérent au plan de collecte annuel.

Le bureau national de la Ligue a versé à cette agence 3,19 MF d'honoraires pendant la période examinée (1993-1995), et lui a réglé des prestations complémentaires sur factures, au titre notamment de la mise à disposition d'une salariée employée à son service du marketing direct. Les facturations au seul bureau national de la Ligue ont

représenté en 1995 (4,01 MF) 28,6 % du chiffre d'affaires de l'agence.

L'agence soumettait à l'agrément du bureau national les prestataires auxquels elle se proposait de faire appel. Le bureau national n'a produit au cours de l'instruction qu'un seul cas d'avis réservé de sa part. Parmi les fournisseurs auxquels des règlements ont été faits par le bureau national apparaissent des filiales de l'agence, pour des actions de " marketing téléphonique ", demandées à une filiale créée en avril 1994, ou de fidélisation et de " relance adhérents ", commandées à une autre filiale, constituée en décembre 1994 avec l'aval de la Ligue ¹⁶.

Un *Vade-mecum de la collecte de fonds privés* a été adressé à tous les comités départementaux en janvier 1993. Il énonçait diverses propositions sur la problématique de la collecte, la stratégie de développement pluriannuel et le processus de fidélisation :

« Il y a 10 ans, 1 F investi en prospection rapportait 10 F ; aujourd'hui, 1 F investi en prospection rapporte 1 F (opération nulle) : demain, 1 F investi en prospection rapportera 50 cts (opération déficitaire). [...] Il faudrait en fait cesser de considérer les opérations de prospection comme des opérations de collecte de fonds. Il ne s'agit pas de collecter des fonds mais d'acquérir des donateurs ! C'est donc un investissement à moyen et long terme. [...] »

« Tout plan de fidélisation passe par la prise en considération des bénévoles. [...] Sachant que ces bénévoles peuvent jouer un rôle essentiel de " prescripteurs " au don, il est essentiel de récompenser leur temps passé, leur énergie et leur compétence. L'association peut pour cela amener le bénévole à prendre certaines responsabilités [...]. Cette reconnaissance d'appartenance est subordonnée à l'importance du don effectué. »

Le bureau national encourageait les comités participant aux actions de communication de la Ligue à passer un contrat avec l'agence. Mais seule une minorité de comités a choisi le programme complet de mercatique directe proposé par l'agence et les adhésions ont fortement diminué : 23 en 1993, 26 en 1994, 7 en 1995, tandis qu'un plus grand nombre retenait une partie des prestations proposées (46 en 1995).

29 comités sont restés en dehors du programme, notamment celui du Rhône. D'autres ont dénoncé leur adhésion partielle, comme le comité de Paris devant la faiblesse des résultats des campagnes de fidélisation lancées sur les conseils du bureau national.

L'agence mentionne elle-même « le risque d'insatisfaction » des comités : « Le nombre important d'interlocuteurs, de responsables intervenant dans la mise en œuvre des opérations de marketing direct ne pouvait que multiplier les raisons de désaccords, de frictions et au final de désagrément. » Tel comité déclarait rencontrer des « problèmes relationnels » avec l'agence, ainsi qu'avec le prestataire informatique et le routeur. Un autre jugeait les techniques de prospection qu'elle présentait « globalement peu adaptées à notre comité ».

Des comités qui se sont adressés à d'autres sociétés n'ont parfois obtenu que des résultats médiocres. Ainsi dans le Doubs, 42.293 envois ont coûté au comité 123.750 F en 1995 (soit 2,92 F par envoi), mais ne lui ont apporté que 65.915 F versés par 348 donateurs (soit un taux de réponse de 0,82 %).

3°/ La gestion du fichier

La Ligue avait passé, en 1988, avec une société spécialisée de gestion de fichiers un contrat de prestations informatiques, qui régularisait une coopération plus ancienne. Selon la Ligue, « les prestations en matière de gestion des fichiers de comités se sont limitées à la mise à jour des adresses hébergées [chez le prestataire], et mouvementées à partir de formulaires sur papier ».

Elle a exposé au cours de l'enquête que les logiciels qu'elle utilisait pour la comptabilité et la gestion de fichiers ne correspondaient plus à ses besoins et que leur possibilité d'évolution était très faible. Son fichier était rudimentaire :

il se prêtait mal aux actions de mercatique commandées par ailleurs.

Le contrat a été dénoncé au 30 avril 1995. La gestion des fichiers devait être assurée soit par les comités départementaux soit par le bureau national (pour les comités non encore informatisés). Toutefois, à la fin de 1997, certains comités départementaux attendaient encore des informations du bureau national sur la future installation du progiciel de comptabilité de gestion.

Après avoir établi un cahier des charges avec le concours de consultants, le bureau national a décidé en 1996 de confier à nouveau les traitements informatiques à un prestataire extérieur afin de disposer d'une « base de données fonctionnelles ».

Environ 1 million de donateurs - ensemble des personnes ayant versé à la Ligue dans le passé - sont inscrits dans les fichiers de la Ligue : 1 180 446 en 1994 et 982 251 en 1995. Les adhérents certifiés - à jour de la cotisation de 50 F - sont toutefois moins de 600.000.

La Ligue prescrit de distinguer " inscrits en fichier ", " donateurs " et " adhérents ". Ces derniers auraient exprimé clairement leur volonté d'adhérer. Les comités visités au cours de l'enquête ont uniformément exposé qu'ils enregistrent comme adhérents les personnes qui versent un don au moins égal à la cotisation. La fraction du don supérieure à celle-ci est comptabilisée comme don. Le comité de Paris considère ainsi qu'un nombre élevé d'adhérents est essentiel pour affirmer sa présence localement et dans les assemblées générales de la Ligue nationale.

La Ligue échange ou loue ses fichiers. Elle a encaissé à ce titre 118 513 F en 1995, obtenus pour l'essentiel par le bureau national.

Les actions de démarchage - relances téléphoniques et échanges d'adresses notamment - doivent respecter les dispositions de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le bureau national s'était borné à répondre au cours de l'instruction qu'il revenait aux comités de se mettre en règle avec la CNIL et il avait présenté un document datant d'avril 1992 : à l'époque, 21 comités seulement avaient déclaré le fichier « membres du comité », et 7 seulement d'entre eux avaient déclaré à la fois ce fichier et ceux de *Vivre* et des anciens adhérents et donateurs. La Ligue a exposé qu'en juin 1998, 90 comités étaient en règle avec la CNIL.

4°/ Résultats des campagnes

a) Traitement et enregistrement des dons

L'effectif des adhérents certifiés, qui figure dans les rapports des commissaires aux comptes des comités, a diminué de 17,1 % de 1993 à 1995 :

	1991	1992	1993	1994	1995
Adhérents	679.528	678.418	697.047	670.861	578.024

La Ligue avait rédigé, en 1989, un guide de « sécurité des recettes », adressé aux présidents, secrétaires et trésoriers. Il a été constaté au cours de l'enquête qu'il n'était qu'inégalement appliqué.

S'agissant des dons, reçus pour l'essentiel par les comités départementaux, les points faibles - qui sont au cœur des situations inadmissibles déjà évoquées (Pyrénées-Orientales) - sont la réception du courrier, l'enregistrement des versements et les délais de remise en banque. Les commissaires aux comptes formulent assez souvent des

observations sur ce point. Le comité du Rhône a ainsi fait connaître, en octobre 1997, que plusieurs personnes assisteraient désormais au dépouillement du courrier, que les fonctions de comptable et de trésorier seraient séparées et que les livres et les états de rapprochement seraient visés plus régulièrement.

La Ligue a précisé que des documents mis à jour sur la sécurité des recettes et les contrôles internes ont été diffusés en 1998 et qu'elle renforce son dispositif de contrôle sur les comités départementaux, mais que ses statuts et ceux des comités départementaux donnent peu de moyens au bureau national pour sanctionner ceux-ci.

Pour les manifestations, qui ont rapporté 36,4 MF de 1993 à 1995, et jusqu'à 30 % des ressources collectées auprès du public dans l'Hérault, la Ligue a précisé que le bureau national ne connaît que le montant total des recettes de ces activités lucratives dont l'initiative est du ressort des seuls comités départementaux. Ici encore, les commissaires aux comptes rappellent à ceux-ci la nécessité d'établir des reçus pour les dons et les risques que présente l'ouverture de comptes bancaires supplémentaires. Celui de l'Hérault a, pour sa part, insisté sur le fait qu'il revient au trésorier du comité de contrôler les sections locales, organisatrices des manifestations.

b) Bilans

L'information sur les résultats des actions de collecte est imparfaite. La Ligue faisait état en 1993 et encore en 1995 de grandes difficultés pour obtenir des données chiffrées de la part des comités départementaux. Les documents qu'elle a présentés au cours de l'enquête comportaient de multiples discordances et contradictions. Elle a exposé que des efforts très importants ont été entrepris par le bureau national afin d'améliorer l'information en provenance des comités sur les actions de collecte de fonds, mais que certaines actions s'inscrivent dans la durée (amélioration des moyens informatiques). Pour l'agence de mercatique, « il est cependant indéniable que des difficultés de cadrage des chiffres en provenance des comités, de l'informatique et du service comptable du bureau national se sont répétées, chaque bilan de campagne nécessitant plusieurs centaines de calculs, de pointages et de rapprochements ».

La Ligue s'était fixé pour objectif en 1992 une progression de 50 % des ressources et du nombre d'adhérents sur trois ans. L'agence de mercatique annonçait une croissance de 127,8 % des recettes de 1993 à 1995 « sur la base des outils portés à notre connaissance, sur le respect du plan marketing direct proposé et notre expérience ». C'est pourtant une baisse des recettes obtenues qui a été constatée de 1993 à 1995 :

en millions de francs

	1993	1994	1995
" Plan marketing "	123,60	210,20	281,50
Dons	132,06	133,08	119,25
Cotisations	41,60	39,89	35,35
<i>Total dons et cotisations</i>	<i>173,66</i>	<i>172,97</i>	<i>154,60</i>

Les dons ont baissé de 9,7 % de 1993 à 1995. Le total des dons et cotisations a diminué de 11 %.

Le taux de réponse aux appels s'est plutôt dégradé depuis 1993 (4,1 % en 1993, 3,5 % en 1995), malgré la stabilisation du nombre des envois. Il varie suivant la nature de l'envoi : 10,3 % en 1995 pour les messages de relance et de fidélisation, pour lesquels le taux de frais était de 13,3 %, 0,9 % pour les messages de prospection, pour lesquels le taux de frais était de 100,2 %. Le coût annuel moyen d'envoi des messages était d'environ 33 F par donateur en 1994. Le taux de marge sur les actions de prospection est devenu négatif en 1994 et l'est resté en 1995 :

64 comités sur 85 en 1994, 47 sur 78 en 1995 ¹⁷, dépensaient plus en opérations de prospection que celles-ci ne rapportaient.

De grandes disparités sont constatées entre les comités départementaux : le taux de frais (frais de collecte sur dons) a varié de 1 à 37,1 en 1995 entre les cinq comités pour lesquels il a été le plus bas (4,8 %) et les cinq comités pour lesquels il a été le plus élevé (180,7 % en 1995), autour d'une moyenne de 29,25 %.

D'assez nombreux comités ont constaté une perte d'adhérents : de 47,2 % dans les Alpes-Maritimes de 1993 à 1995, de 37,9 % dans le Finistère de 1992 à 1995 ¹⁸, de 33,5 % en Loire-Atlantique de 1989 à 1995, de 38,8 % dans le Rhône de 1990 à 1995, de 58,9 % à Paris de 1988 à 1995, comité qui n'a pas la même présence sur le terrain que d'autres comités départementaux ¹⁹. Plusieurs de ces comités n'adhéraient pas au programme national ou n'en avaient retenu qu'une partie.

La Ligue a exposé que « l'adhésion des comités a été moins forte que prévu ». « La prise en compte des attentes de chacun des comités nuit à la cohérence des actions collectives. » Le « contexte tendanciel » aurait été « plus favorable pendant cette période de 1993 à 1995 aux associations humanitaires qu'aux associations caritatives ». « L'accroissement du coût des opérations qui en est résulté pour les comités adhérant au programme national, la qualité rédactionnelle parfois contestable des messages diffusés, une incompréhension réciproque fréquemment constatée dans les relations avec l'agence [...], ont contribué à réduire l'impact et donc l'efficacité du programme de marketing direct. »

L'agence a indiqué, pour sa part, que ses recommandations n'ont pas été respectées, que la Ligue n'a contacté qu'environ 60 % des donateurs inscrits à son fichier, que les opérations réalisées pour les comités étaient très disparates et que plusieurs comités qui avaient retenu son programme ont connu des difficultés dans leur département. « La relation entre agence et client n'a rien d'une idylle, surtout lorsque ce client représente en moyenne 50 " sous-clients " avec autant d'interlocuteurs. »

Le comité de Paris a confirmé que pendant la période contrôlée, et sauf pour les prospections conduites par l'agence retenue par le bureau national, « il n'y a pas eu d'harmonisation systématique dans les messages mais uniquement dans les périodes d'appel », ajoutant toutefois que « depuis 1997 les messages sont ceux de la Ligue ». Il a précisé aussi qu'il ne pouvait solliciter les entreprises en application d'un accord remontant à 1973 entre la Ligue nationale et le Groupement des entreprises françaises de lutte contre le cancer, « aux termes duquel les deux organisations s'abstiendraient de se concurrencer auprès des entreprises adhérentes au GEFLUC ».

La Ligue a remplacé, en 1996, l'agence de mercatique par une autre société. Un « bilan des opérations du dernier trimestre 1996 » qu'elle a communiqué fait ressortir des insuffisances persistantes, notamment des « engagements très hétérogènes et de niveaux très variables » des comités départementaux et la nécessité de fixer des règles communes et cohérentes « pour éviter l'alignement de l'ensemble des comités sur les moins performants », et de consolider les fichiers des comités dans un « fichier général, mis à jour mensuellement ».

c) Affectation des dons par thème

Les campagnes s'articulent généralement autour d'un thème, mais quelques appels seulement sont véritablement « ciblés ». Le typage HLA (Human Leucocyte Antigen) servait de support à la première lettre de fidélisation adressée en 1993 par les comités départementaux qui avait adhéré au programme de démarchage ; en fait, les sommes allouées en 1993 et 1994 au typage HLA ont été relativement modestes. Un tel thème de campagne est plus une incitation au don qu'un engagement de consacrer les sommes obtenues à une recherche précise.

Les relances de la fin de l'année 1994 ont fait référence à l'oncologie pédiatrique, en liaison avec la campagne de communication globale " Liguons-nous contre les cancers de l'enfant ". Selon la Ligue, cet appel de fonds des comités départementaux leur a permis de disposer de 8 MF. Il est apparu toutefois que certains comités ignoraient

les besoins susceptibles d'améliorer les conditions dans lesquelles étaient traités les enfants de leur département atteints de cancers. Le bureau national a confirmé que la recherche en oncologie pédiatrique n'était « pas à proprement parler un axe » mais « un thème soutenant une opération de collecte de fonds, réalisée en fin d'année 1994 avec un soutien médiatique ».

Pour 1995, la Ligue avait retenu le thème de la « qualité de la guérison », en précisant que ce thème, qui est vaste, devait « permettre à chaque comité d'affecter sans problème les fonds reçus à certaines actions ».

(8) Prix décerné par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes à la Ligue " pour la qualité et la transparence de l'information financière fournie publiquement par l'association ".

(9) Par exemple, 3 952 569 F provenant de Bâle en novembre 1993, 615 000 F en décembre 1994, 49 610 F provenant de Grand Cayman en décembre 1995.

(10) Paris, Haut-Rhin, Hérault, Loire, Finistère, Alpes-Maritimes, Yvelines, Hauts-de-Seine, Rhône, Bouches-du-Rhône.

(11) Circulaire du 16 février 1995 pour la campagne 1995 (et circulaires des 5 mars 1996 et 5 février 1997 pour les campagnes 1996 et 1997).

(12) 1,11 MF en 1993, 1,04 MF en 1994, 1,07 MF en 1995, 0,53 MF en 1996.

(13) En juin 1996, le comité du Lot a dénoncé le contrat de la revue.

(14) À partir du numéro 4, *Vaincre* est imprimée par une société à capitaux belges.

(15) La Ligue, en confirmant ces constatations, a précisé que la situation du comité de Haute-Garonne s'est améliorée, et que la proportion des frais d'appel s'est établie à 29,7 % en 1996 et à 25,4 % en 1997.

(16) Les versements du bureau national (1,44 MF) ont formé 31 % de son chiffre d'affaires en 1995.

(17) 14 comités n'ont fait aucune prospection en 1995.

(18) Le président du comité a signalé toutefois une légère remontée en 1996.

(19) Le comité, qui comptait 14 219 adhérents en 1995 contre 34 573 en 1988, a précisé que leur nombre était remonté à 19 322 en 1997.

(20) Actif successoral indiqué par le notaire (à partager, le cas échéant, entre légataires conjoints, qui supportent la déduction d'éventuels legs particuliers).

**Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des
ressources collectées auprès du public par l'association
La Ligue nationale contre le cancer**

B - Legs

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

La Ligue conduit depuis longtemps une politique d'information des notaires : documentation sur les dons et legs à l'intention du grand public et des notaires, stand au Congrès des notaires, visites d'études d'officiers ministériels.

a) Encaissements

Les legs et donations ont formé 28,3 % des recettes totales portées par la Ligue en ressources du compte d'emploi consolidé de 1993 à 1995 :

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Legs affectés	17,10	22,39	21,42	14,29
Legs non affectés	95,56	99,10	116,70	127,93
<i>Total Legs</i>	<i>112,66</i>	<i>121,49</i>	<i>138,12</i>	<i>142,22</i>
Ressources totales	429,36	393,14	423,45	415,25

Les recettes de legs ont augmenté de 31,4 % depuis 1991. Les legs encaissés par le bureau national - auquel ils apportent 60,2 % de ses ressources et dont le conseil d'administration a accepté 839 legs de 1993 à 1995 - forment la plus grande partie des legs reçus par la Ligue. Une partie de ces legs est toutefois rétrocédée aux comités départementaux, et certains comités, qui sont eux-mêmes des associations reconnues d'utilité publique, encaissent directement des legs et donations. Au total, 22,8 % des legs sont allés aux comités départementaux en 1995.

Les legs comprennent surtout des biens immobiliers et des titres de placement. Les meubles meublants et bijoux n'en forment qu'une faible partie. Le conseil d'administration du bureau national a ainsi accepté 30 legs universels au cours de ses réunions des 7 novembre et 21 décembre 1995. L'actif successoral total était de 54,48 millions de francs ²⁰; 9 des 30 successions seulement comprenaient des meubles ou des bijoux, d'une valeur totale estimée à 1,24 million de francs, soit 2,3 % ²¹.

b) Biens et valeurs non réalisés provenant de legs et donations

Les immeubles légués doivent être aliénés dans un délai prescrit par l'arrêté ou le décret qui autorise l'association à accepter la libéralité, délai qui a été porté de deux ans à trois ans avant la période examinée.

Une reddition de comptes de succession est soumise chaque année au conseil d'administration, au rapport du président du comité financier. Un état cumulé des biens immobiliers et valeurs mobilières non réalisés au 31 décembre de l'année considérée est annexé au bilan consolidé de la Ligue depuis 1992 :

	1992	1993	1994	1995
Biens immobiliers	57,99	65,96	54,28	63,65
Valeurs mobilières	26,02	32,81	25,24	11,19
<i>Total legs</i>	<i>84,01</i>	<i>98,77</i>	<i>79,52</i>	<i>74,84</i>
Biens immobiliers	1,56	1,91	1,94	3,31
Valeurs mobilières	0,22	0,22	0,00	0,00
<i>Total donations</i>	<i>1,78</i>	<i>2,13</i>	<i>1,94</i>	<i>3,31</i>
Total non réalisé	85,79	100,90	81,46	78,15

Les legs et donations non réalisés correspondaient à 89,6 % des produits de legs de l'exercice en 1993, à 67,1 % en 1994 et à 56,6 % en 1995. Il s'agit des legs pour lesquels l'arrêté préfectoral a été signé.

Au 31 décembre 1995, 275 legs acceptés en 1992 ou antérieurement, n'étaient pas clôturés, dont 78 acceptés en 1987 ou antérieurement. Plusieurs de ces legs anciens sont grevés d'usufruit ou font l'objet de baux ruraux. D'autres situations sont plus confuses.

Le dossier le plus ancien, un legs universel, avait été accepté en 1958 ; en avril 1996, le notaire interrogeait encore les géomètres sur d'anciennes carrières de sable situées dans la zone d'emprise de la future autoroute A 88. À l'époque de l'enquête, la Ligue n'avait pas encore obtenu non plus l'abandon définitif des droits d'exploitation d'un immeuble légué en 1982 dans lequel la testatrice exploitait « une boîte de nuit de grand luxe dont l'activité paraissait discrète ²² ». Pour un immeuble légué en 1978, la Ligue percevait des loyers dérisoires alors que l'un des deux locataires exploite au sous-sol sans autorisation ni droit locatif un parking souterrain de 40 places.

2°/ Procédure de recouvrement des legs

a) Délais

Un échantillon de 28 dossiers, qui ont fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration en 1993 ou en 1994, et sur lesquels les encaissements atteignaient 53,22 millions de francs en janvier 1996, a été examiné : le délai moyen entre le décès et la première délibération du conseil d'administration a été de 6,5 mois ; l'arrêté préfectoral n'était pas encore intervenu en janvier 1996 pour 6 legs (à cause d'une procédure contentieuse dans deux cas) ; pour les 21 autres legs ²³, un délai moyen de 9,2 mois avait séparé la délibération du conseil d'administration et l'arrêté préfectoral ²⁴ ; 17 de ces legs avaient fait l'objet d'un premier versement dans un délai moyen de 4,2 mois après l'arrêté ; 7 dossiers avaient été soldés ; 8 legs faisaient l'objet de procédures contentieuses ou gracieuses.

Plusieurs années peuvent s'écouler entre le décès du testateur et l'enregistrement du legs à la Ligue. Celle-ci n'a ainsi été informée par un notaire que dix ans après le décès du testateur. Un autre ignorait le décès de sa cliente. Un troisième avait détourné certains actifs de la succession. En raison des négligences du notaire chargé d'un dossier ouvert en 1990, le comité de Paris n'a disposé qu'en octobre 1995 de l'ensemble des titres de propriété sur les différents lots formant le bien légué. Une raison fréquente des retards est la réponse tardive de la préfecture du lieu de décès à laquelle il incombe d'engager l'enquête auprès des héritiers du sang ; relancée en janvier 1996 pour une succession ouverte en septembre 1993, la préfecture de Haute-Savoie déclarait ainsi qu'elle manquait de personnel

et n'avait pu traiter les dossiers relatifs aux legs profitant aux associations.

Des retards sont constatés aussi dans le reversement à la Ligue des produits encaissés par les notaires ou les commissaires-priseurs. Un notaire d'Albi n'a ainsi transmis à la Ligue qu'en juillet 1994 un chèque de près d'un million de francs pour « solde comptabilité prédécesseur » alors que le dernier crédit important avait été enregistré par la comptabilité de l'étude le 19 février 1992. Un bon de 1984 à échéance de 13 mois légué en 1985 n'a été déposé en banque pour encaissement qu'en février 1996. Une « grande vente d'objets d'art et exceptionnels tableaux » organisée dans le Var en mai 1995 n'a donné lieu à versement du commissaire priseur au notaire - et à reversement par ce dernier à la Ligue - qu'en septembre 1995.

Un appartement à Montbéliard légué en 1979 n'a pu être mis en vente qu'en 1989, en raison d'inscriptions importantes le grevant du chef de précédents propriétaires. Il a été vendu en mai 1992, mais le chèque envoyé par le notaire a été égaré. La recette n'a été comptabilisée qu'en juin 1993 (0,46 MF). Les équipes de recherche bénéficiaires du legs ont été avisées en novembre et décembre 1994, et le dossier a été clos en novembre 1995, plus de 16 ans après l'ouverture de la succession.

Un des legs de l'échantillon consistait en un portefeuille de valeurs mobilières (3,67 MF). La Ligue a décidé de conserver ces valeurs et de les déposer sur son compte titres ; elle a procédé de même pour les valeurs mobilières que comprenait un autre legs de l'échantillon (0,72 MF). En pareil cas, la conformité aux textes et à l'intention des testateurs n'est pas assurée. La Cour avait constaté que le comité de Paris conservait de même 31 lingots d'or légués en 1986 et 1991 ; le comité a répondu qu'ils ont été réalisés en décembre 1996 pour 1,93 MF.

b) Prélèvements sur encaissements

Les versements à la Ligue sont nets des honoraires et frais des notaires. Certains notaires ont obtenu des honoraires supplémentaires de gestion, en faisant valoir, par exemple, pour un legs à " l'institut de recherche du cancer " (1,76 MF), que « c'est l'étude qui a d'abord essayé d'interpréter le testament de la défunte, puis qui a contacté le représentant de votre association ».

Des notaires ont prélevé aussi sur les sommes revenant à la Ligue les honoraires de l'avocat de celle-ci ou la rémunération d'un clerc de l'étude pour son travail particulier en qualité d'exécuteur testamentaire.

c) Contentieux

87 procédures contentieuses intentées avant le 31 décembre 1994 étaient toujours en cours au 31 mai 1996, dont 10 antérieures à 1990.

La Ligue a été considérée comme l'organisme qu'ont voulu désigner des personnes qui ont légué des biens et valeurs à " l'œuvre pour la lutte contre le cancer ", à " l'institut du cancer ", à " la Ligue française contre le cancer à Villejuif ", à " l'institut de recherche de Lyon sur le cancer ", à " l'institut de recherche du cancer ", à " la Faculté de médecine, pour les chercheurs du cancer " ou à " la recherche contre le cancer ".

Pour un legs de 1990 à " l'Institut du cancer ", l'INSERM a interjeté appel en octobre 1995 à l'encontre de la Ligue, d'une autre association, du CNRS, d'une fondation participant au service public hospitalier et d'un centre de lutte contre le cancer, ainsi que des légataires à titre particulier ²⁵.

La Ligue a exposé à la Cour qu'elle a provoqué des « rencontres inter-associatives » à partir de l'été 1997 entre « associations et organismes qui revendiquent classiquement le bénéfice de dispositions mal libellées au profit *du cancer* ».

d) Partage des legs entre le bureau national et les comités

Seule la fédération (le bureau national), qui est reconnue d'utilité publique, peut recevoir des legs, ainsi que trois comités départementaux, eux aussi, été reconnus d'utilité publique, ceux de Paris, du Var et de la Côte-d'Or. Les trois comités de l'ancienne Alsace-Moselle peuvent être autorisés par la préfecture à percevoir leurs legs directement.

Le comité de Paris a perçu ainsi entre 3,43 et 6,61 MF par an au titre des legs ou donations durant la période examinée (9,07 MF en 1997). Il avait, dans le passé, contesté la manière dont le bureau national de la Ligue cherchait à appréhender des libéralités dont lui-même pensait être l'attributaire. Le préfet de Paris a décidé, en 1990, que l'autorisation administrative d'entrer en possession du legs serait accordée au comité de Paris dès lors que le testateur l'aurait désigné expressément ou aurait fait figurer son adresse dans son testament.

Un système de convention entre le bureau national et les autres comités départementaux pour le partage des legs a été expérimenté en 1991, et proposé aux comités en janvier 1993. En effet, une étude que la Ligue avait commandée en 1994 à une école scientifique signalait un problème de « cacophonie entre le bureau national et les comités départementaux ». Certains comités départementaux demandaient la délivrance de successions à la préfecture de leur département.

78 comités avaient signé la convention en juin 1996. L'enquête de la Cour, qui a porté sur les premiers mois de l'application de la convention, a fait apparaître la persistance de délais excessifs dans la rétrocession des fonds aux comités et dans leur affectation par ceux-ci.

e) Affectation des legs

Les legs affectés sont, pour l'essentiel, les legs à la recherche (14,5 MF en 1995). Une différence est faite entre " legs recherche " et " legs recherche affectés ".

Les premiers sont des legs pour lesquels le testateur a précisé que les produits encaissés par la Ligue devraient être affectés à la recherche sans autre précision. La Ligue les considère comme fongibles dans le cadre de son budget " recherche ", ce qui n'appelle pas d'observation. Les seconds sont explicitement affectés à un certain type de recherche ou au fonctionnement d'un laboratoire nommément désigné (4,1 MF en 1995). L'enquête a fait apparaître des délais parfois longs pour la mise au point des projets d'affectation : plus de deux ans pour des legs destinés à des équipes de recherche du Bas-Rhin et de Basse-Normandie, plus de cinq ans pour un autre legs à affecter en Basse-Normandie.

La Ligue a encaissé des legs pour le compte d'autres associations, qui n'étaient pas habilitées à en recevoir elles-mêmes, comme l'association des Amis de l'Institut de cancérologie et d'immunogénétique. Un reliquat sur un legs de 1988 à l'ICIG restait ainsi à payer à la fin de l'exercice 1995.

3°/ Fonctionnement et coût du service des legs du bureau national

a) Le service des legs

Placé de 1979 à 1998 sous la responsabilité d'un notaire honoraire qui avait pris le statut de conseil, le service des legs du bureau national de la Ligue comprenait, à l'époque de l'enquête, quatre salariées (dont un clerc de notaire) et quatre bénévoles (l'ancienne assistante du notaire et trois prospecteurs).

Au moment du contrôle de la Cour, le service n'avait pas encore mis en place un système de gestion des dossiers qui permît d'établir un état des réalisations par legs et des procédures contentieuses en cours. Le suivi n'était assuré

que par des annotations manuscrites portées sur les dossiers eux-mêmes. La Ligue a ainsi fait état successivement d'un stock de dossiers en cours de 1 500 puis de 1 200 dossiers, dont 320 procédures contentieuses.

Les frais sur legs, qui s'élèvent en moyenne à 13,9 % des legs encaissés, proviennent pour 40,5 % des rémunérations d'intermédiaires et des honoraires (6,82 millions de francs de 1993 à 1995) :

en millions de francs

Bureau national	1993	1994	1995
Frais sur legs	5,30	5,33	6,21
dont honoraires legs	1,27	1,34	1,24
<i>Legs encaissés</i>	<i>105,91</i>	<i>114,87</i>	<i>125,76</i>

Aucune quote-part des salaires n'est imputée au poste des frais d'appel à la générosité du public. Les actions de propagande reposeraient sur les seuls bénévoles. Le cabinet d'avocats auquel la Ligue fait principalement appel pour les dossiers de legs a perçu 824 924 francs d'honoraires en 1995.

Le notaire honoraire, à qui le conseil d'administration avait donné délégation à l'effet de recueillir toutes successions qui pourraient advenir à la Ligue, ainsi que le bénéfice de tous legs et toutes donations qui pourraient lui profiter, et qui s'engageait à mettre au service de la Ligue ses connaissances et sa pratique du droit notarial « pour favoriser les contacts nécessaires que l'Association peut juger utile de prendre tant auprès des Notaires que des Administrations diverses », a reçu à titre de rémunération, sur production de notes visées par le directeur général de la Ligue, 1 070 214 francs TTC en 1993, 901 360 F en 1994 et 991 792 F en 1995. Ses frais de déplacement ont atteint 41 611 F en 1995.

b) Legs et éthique

La Ligue adresse aux notaires des calendriers ²⁶ et des lithographies originales ²⁷, insère des réclames dans leurs revues professionnelles ²⁸, loue un stand à leur congrès annuel ²⁹ et l'approvisionne en crayons à bille, surligneurs et bouteilles de vin ³⁰. Des comités départementaux font de même : la dépense d'impression du calendrier illustré par des peintres, destiné aux notaires du Rhône, a ainsi atteint 322 668 francs de 1993 à 1995, soit 6 % du produit des legs comptabilisé durant la même période par le comité (5,4 MF).

La Ligue a souligné que 3 500 notaires ont été visités en 1995 par des bénévoles des comités ou du bureau national. Certains documents de la Ligue elle-même font ressortir les limites de telles prospections pour une association reconnue d'utilité publique : tel notaire réserve un " accueil charmant " en janvier 1995 à l'envoyé du bureau national, qui le décrit comme " amateur de chocolat " et comme ayant " annulé une donation " à une autre association, mais ne le trouve plus à l'étude en avril 1996 et apprend qu'il a été incarcéré ; un autre, spécialisé dans les œuvres, " va essayer de convaincre un gros client ".

La question de la conformité de telles pratiques à l'article 11 du règlement national des notaires et au décret du 8 mars 1978 portant tarif des notaires peut être posée.

D'autres démarches font problème, elles aussi. La Ligue a ainsi demandé, en excipant de sa qualité d'amie de la testatrice ³¹, l'annulation du jugement qui avait placé celle-ci sous tutelle quelques jours avant qu'elle n'institue la Ligue comme sa légataire universelle. Le tribunal de grande instance l'a déboutée en 1995 en rappelant que l'article 504 du code civil frappe de nullité le testament fait après l'ouverture de la tutelle. Le jugement de mise sous tutelle faisait état d'un " état déficitaire profond avec atteinte très prononcée de la mémoire et du jugement ". Le

litige portait sur une somme de l'ordre de 5 millions de francs.

Une opposition à un autre testament rédigé dans une clinique, en présence d'une infirmière et d'une aide-soignante, a été levée par l'attribution à la nièce opposante d'un secours de 10 p. 100 du legs universel, de 1,2 MF, partagé entre la Ligue et une association philanthropique.

Dans une troisième affaire, la Ligue, qui se prévalait d'un testament non daté, a conclu un accord avec les héritiers. Sur la recommandation de son avocat, elle avait demandé - et obtenu malgré les dispositions relatives au secret professionnel - un certificat médical d'un chirurgien de la clinique soignant la testatrice. Une opposition formée par une autre association recueillant des fonds pour la recherche sur le cancer l'a toutefois conduite jusqu'à la Cour de cassation.

La nièce d'une testatrice, en possession d'une copie d'un testament passé devant notaire en sa présence qui faisait d'elle la légataire universelle de sa tante, pour plus de 15 MF, conteste la validité d'un autre testament - qu'elle soutient être antérieur - établi par le même notaire et portant la même date qui accorde un legs universel conjoint à la Ligue et à un institut de recherche. Une procédure d'appel était en cours au moment du contrôle. Une singularité du dossier est que la Ligue a sollicité et obtenu un envoi en possession après l'introduction d'une instance par la nièce devant le tribunal de grande instance, puis a vendu une partie des biens immobiliers, encaissant 10,23 millions de francs en 1993 et 1994.

C - LES PRODUITS FINANCIERS

1°/ L'évolution des produits financiers de 1993 à 1995

Les produits financiers réalisés par la Ligue nationale atteignent chaque année des montants relativement élevés, représentant 7 % des recettes hors cessions d'actifs de 1993 à 1995.

en millions de francs

Compte consolidé	1992	1993	1994	1995	1996
Produits financiers	30,82	35,67	16,64	28,94	27,62
Frais financiers	2,71	3,01	11,66	4,41	1,20
<i>Résultat</i>	<i>28,11</i>	<i>32,66</i>	<i>4,98</i>	<i>24,53</i>	<i>26,42</i>
Cessions d'actifs	+ 0,97	+ 2,19	- 0,83	+ 1,23	+ 1,67
<i>Résultat net</i>	<i>29,08</i>	<i>34,85</i>	<i>4,15</i>	<i>25,56</i>	<i>28,09</i>

Après une croissance rapide entre 1991 et 1993, les produits financiers ont diminué de 53,4 % en 1994, tandis que les charges financières quadruplaient presque. Les cessions d'éléments de l'actif immobilisé, correspondant aux titres de la dotation statutaire de certains comités départementaux, ont dégagé des plus-values nettes en 1992, 1993 et 1995 ; par contre, une moins-value nette a été enregistrée en 1994.

2°/ La gestion de la trésorerie des comités départementaux

Il n'a pas été institué de gestion centralisée de la trésorerie. Les comités départementaux gèrent environ les deux tiers des fonds disponibles de la Ligue ³², comme le montre le tableau ci-dessous :

Au 31 décembre	1993	1994	1995
1. Fonds des comités	286,47	297,88	295,87
<i>dont valeurs mobilières de placement</i>	<i>231,51</i>	<i>233,28</i>	<i>225,25</i>
2. Total Ligue (consolidé)	428,89	444,63	459,94
<i>dont valeurs mobilières de placement</i>	<i>360,05</i>	<i>365,33</i>	<i>371,81</i>

À la fin de 1995, les réserves du comité de Paris atteignaient ainsi 33,07 MF, soit près de deux ans de dépenses. Ce comité, dont les produits financiers ont formé le cinquième des ressources en 1994 et 1995 (21,6 %), a exposé que sa politique avait été « d'assurer les frais de fonctionnement uniquement par les produits financiers de manière à pouvoir faire ressortir que les dons étaient exclusivement utilisés pour la recherche et pour les actions définies par les statuts », ajoutant qu'à partir de 1993 « il a paru souhaitable de ne pas développer davantage ces réserves mais de les ramener à un niveau modéré ». Le rapport financier 1997 qu'il a transmis fait ressortir toutefois un montant de valeurs mobilières de placement de 38,88 MF en 1996 et de 42,13 MF en 1997.

Pour encourager la coopération entre les associations membres de la Ligue nationale, un fonds commun de placement (FCP) dédié à celle-ci a été mis en place par un établissement financier. Les capitaux de ce " fonds de fonds " sont placés dans des SICAV ou des FCP de l'établissement financier. Sa part dans l'ensemble des ressources disponibles des comités était modeste fin 1995 : des 39 millions de francs alors placés sur le fonds, 33,3 avaient été apportés par le bureau national et seulement 5,7 (14,6 %) par des comités départementaux, notamment celui de Paris, qui a investi près de 4 MF en 1994 dans le fonds à la demande du bureau national. Il est vrai que la performance sur un an, de mars 1994 à mars 1995, du FCP " Ligue nationale " n'avait été que de 1,24 %. La Ligue a précisé sur ce point que le gestionnaire du fonds faisait état d'une progression de 19,5 % du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1997.

En raison de la part élevée des comités locaux dans le total des actifs financiers de la Ligue nationale, les résultats de leur gestion influent fortement sur la performance globale des placements de celle-ci. Mais le bureau national ne dispose pas d'informations précises et tenues à jour sur la composition des portefeuilles des comités et sur les modalités de leur gestion. Il peut seulement indiquer la valeur comptable du portefeuille au 31 décembre par très grandes catégories. Il n'est pas en mesure d'apprécier la qualité de la gestion financière des comités départementaux au cours d'un exercice.

La comparaison - qui rencontre certes des limites - des résultats financiers nets pour l'ensemble des comités aux fonds placés au 31 décembre de l'exercice précédent, tels qu'ils ressortent des bilans communiqués par la Ligue, fait apparaître les rapports suivants :

	1993	1994	1995
1. Résultat financier net	22,67	10,10	18,08
2. Placements (31.12 n - 1)	258,73	286,47	297,88
Rendement (1 / 2)	8,76 %	3,52 %	6,07 %

En 1994, d'importantes provisions pour dépréciation d'actifs ont dû être constituées en raison du choix

d'instruments assez risqués par certains comités départementaux.

3°/ Les placements du bureau national

Les bilans communiqués par l'association font apparaître que les placements financiers représentent chaque année l'essentiel de l'actif net du bureau national. Au cours des années examinées, l'actif net total du bureau national a été constitué à 89,9 % par des placements financiers, sous forme essentiellement de valeurs mobilières de placement (80,6 %) et, secondairement, de titres immobilisés de la dotation statutaire (9,3 %).

a) La politique des placements du bureau national

Les grandes orientations de la politique financière sont arrêtées au sein d'un comité financier, créé en 1984 en vue d'éclairer le conseil d'administration notamment sur les principes de gestion de la trésorerie, d'organisation et de contrôle comptable et sur les relations financières entre le bureau national et les comités départementaux.

Le comité financier détermine ses choix, par grandes catégories d'actifs, en laissant le soin au trésorier du bureau national de les mettre en œuvre. Le trésorier dispose d'une grande liberté dans le choix des établissements à qui sont confiés les fonds disponibles. La même personne a assumé cette fonction de 1985 à 1996.

Le bureau national ne confie que des montants assez faibles (de l'ordre de 1 à 2 MF) aux grands réseaux bancaires. Un établissement spécialisé dans l'intermédiation entre banques gérait un peu plus de la moitié des placements financiers du bureau national à la fin de l'année 1994.

Les produits financiers réalisés par le bureau national ont représenté en moyenne 33,2 % des produits financiers consolidés de la Ligue nationale de 1993 à 1995, tandis que les frais financiers formaient 78,6 % du total consolidé.

en millions de francs

Bureau national	1993	1994	1995
Produits financiers	12,94	4,02	10,01
Frais financiers	2,59	8,88	3,51

Le rendement net moyen du portefeuille, intégrant les plus-values ou moins-values de cessions d'immobilisations financières, peut être mesuré, de manière très approximative, par le rapport entre le produit net des placements de l'exercice et la valeur du portefeuille au 31 décembre de l'année précédente.

en millions de francs

	1993	1994	1995
1. Résultat financier net	12,29	(5,77)	7,68
2. Placements (au 31.12 n - 1)	117,57	141,71	148,72
Rendement % (1 / 2)	10,45 %	(4,07 %)	5,16 %

Le taux de rendement ainsi défini a sensiblement dépassé en 1993 celui des comités départementaux de la Ligue nationale. Par contre, le bureau national a subi d'importantes pertes en 1994, alors que le rendement du portefeuille

restait positif pour les comités locaux. En 1995, le taux moyen de rendement du bureau national est demeuré inférieur à la moyenne des comités départementaux.

La Ligue, en faisant valoir qu'il peut être trompeur d'évaluer les performances d'un portefeuille sur un nombre trop restreint d'années, a demandé à ses deux principaux gestionnaires de calculer les rendements des placements effectués pour son compte de 1993 à 1997. L'un fait état d'une progression de 20,5 % (réserve libre) ou 17,24 % (dotation) du 1er janvier 1993 au 31 décembre 1995, et de 55,12 % ou 47 % du 1er janvier 1993 au 31 décembre 1997. L'autre établissement, qui n'a pu effectuer le calcul qu'à compter de l'année 1995, indique une progression de 28,31 % (portefeuille) ou 19,5 % (FCP Ligue) du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1997.

Au cours de la période examinée, le bureau national de la Ligue a fortement réduit la part des placements monétaires dans son portefeuille, accru celle des investissements en actions et des placements obligataires, et s'est porté acquéreur de produits dérivés.

b) Les pertes financières du bureau national.

Le niveau assez élevé des charges financières en 1994 (8,88 MF), qui correspondaient à plus de deux fois le montant des produits financiers du même exercice, s'explique par l'importance des provisions pour dépréciation d'actif et par l'étendue des pertes sur cessions d'actifs.

Sur les placements monétaires, les bons à terme et les certificats de dépôt, les provisions pour dépréciation sont exceptionnelles, sauf pour les actifs libellés en monnaie étrangère. Pour les autres catégories de placements, elles peuvent atteindre des valeurs élevées, notamment pour les titres libellés en devises étrangères. En 1992, le total des moins-values potentielles était inférieur à un million de francs (0,81 MF), soit moins de 1 % de la valeur globale du portefeuille. Ce montant a atteint 5,54 millions en 1994, malgré une minoration de charges supérieure à 2 MF sur les fonds obligataires ; il était encore de 2,79 MF à la fin de 1995.

Le bureau national a subi en 1994 des moins-values effectives d'un montant de 2,37 MF sur ses placements obligataires ; elles ont représenté environ 10 % de la valeur comptable pour deux fonds d'obligations françaises, et plus de 12 % pour une SICAV d'obligations internationales de l'établissement financier déjà mentionné. Surtout, le bureau national a perdu 4,39 MF en décembre 1994 sur la vente d'options d'achat à terme de dollars. Cette moins-value représentait la quasi-totalité de la valeur d'achat de ces options.

Le 28 juillet 1993, le trésorier du bureau national avait demandé à l'un des gestionnaires financiers habituels de procéder à l'acquisition de " call warrants " sur le dollar - options à terme d'achat de la devise américaine à un prix fixé à l'avance. En même temps, il donnait l'ordre d'acquérir des obligations américaines. Ces options ont été émises avec une échéance au 15 décembre 1994. Le 6 août 1993, de nouveaux " warrants " ont été acquis pour des montants beaucoup plus élevés. Au total, les investissements de cette période en options d'achat de dollars se sont élevés à 4 395 000 francs.

Il a été exposé au cours de l'instruction que ces placements étaient motivés par le sentiment que la monnaie américaine allait fortement s'apprécier par rapport au franc à assez brève échéance.

A la fin de 1993, le trésorier a indiqué au comité financier qu'il était nécessaire de provisionner la perte potentielle sur cet actif, à hauteur de 1,29 MF. Cette indication n'a pourtant pas conduit le bureau national à céder un titre déjà largement déprécié. A plusieurs reprises, pendant l'année 1994, la baisse du cours du titre a été signalée par l'établissement bancaire sans provoquer de réaction de la Ligue.

Faute d'avoir réagi rapidement, la Ligue a perdu, sur une seule ligne de placements, près de 4,4 MF en 1994, soit un montant supérieur au total des produits financiers du bureau national en 1994 (4,02 MF).

Il doit être rappelé qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 1er juillet 1901, modifiée par la loi du 23 juillet 1987 relative au développement du mécénat, les valeurs mobilières d'une association reconnue d'utilité publique, comme la Ligue, doivent être placées en titres nominatifs, en titres au porteur identifiables ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

Interrogée sur l'interprétation qu'elle retient de ces dispositions législatives - rappelées d'ailleurs par ses statuts - pour arrêter les modalités du placement de ses disponibilités, la Ligue a répondu que l'achat de " call warrants " était une « anomalie », qui s'explique, selon elle, par « le contexte économique et monétaire de l'époque » : « L'achat de deux call warrants en dollars américains anticipait une appréciation de cette devise appelée à compenser une dépréciation du franc. [...] La situation d'urgence ne permettait pas la convocation d'une réunion exceptionnelle du comité financier. »

Elle a ajouté que « cette gestion active de la trésorerie n'a pas permis de respecter les contraintes imposées par la lettre de la loi de 1901 modifiée en 1987 », mais soutenu que « ces contraintes ne permettent pas une gestion satisfaisante des actifs financiers ».

La Cour rappelle, à nouveau, que les modalités de placement des fonds disponibles ne doivent pas revêtir un caractère spéculatif ³³. La lourde perte subie par la Ligue pour avoir enfreint cette règle illustre le fait qu'il n'est pas acceptable que le produit des appels à la générosité publique puisse servir à financer des opérations hasardeuses.

1. (21) 0,93 % si un legs est déduit (actif de 11,27 MF dont 0,84 MF de mobilier prisé).

(22) suivant une " note dans l'intérêt de la Ligue nationale française contre le cancer " établie le 4 octobre 1985 par l'avocat de celle-ci.

(23) L'échantillon comprenait une assurance-vie dont le bénéfice peut être accepté sans arrêté.

(24) Ordonnance du Prince Souverain de Monaco pour un legs, décret pour un autre.

(25) qui ont déclaré " s'en rapporter à Justice sur le mérite de cet appel, l'attribution du legs à tel ou tel Institut prétendu tel du cancer leur étant indifférente ".

(26) 288 759 F pour le " calendrier legs 1994 ", 392 896 F et 273 790 F pour ceux de 1995 et 1996.

(27) 550 000 F en 1995 (1 000 F l'unité).

(28) Par exemple, 22 534 F TTC par numéro en 1994 et 1995 pour la " 4e de couverture " d'un bimensuel, 47 440 F TTC pour celle d'une brochure, prix auxquels s'ajoutent les frais techniques (0,51 MF en 1995).

(29) 100 623 F en 1993, 107 140 F en 1994, 190 741 F en 1995.

(30) 170 bouteilles au congrès de mai 1995.

(31) " Désignée par un testament de Mme [X.] comme légataire universelle, elle est suffisamment proche de cette dernière pour être considérée comme une amie. " (lettre de la Ligue du 17 octobre 1994, citée par un jugement de tribunal de grande instance du 10 août 1995)

(32) Titres de la dotation, valeurs mobilières de placement et disponibilités.

(33) Voir sur ce point, dans le rapport public 1998, son observation sur ses interventions dans le domaine des appels à la générosité publique.

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

III - L'AFFECTATION DU PRODUIT DE L'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE

L'ancien président de la Ligue a fait valoir dans sa réponse à la Cour que « la Ligue n'est pas une association dont la mission essentielle serait le recueil des fonds pour favoriser la recherche cancérologique », mais qu'elle a « trois priorités hiérarchiquement équivalentes pour faire reculer le cancer : soutenir la recherche cancérologique, agir pour les malades et leur famille, lutter contre les facteurs connus de cancérisation par l'information, l'éducation sanitaire, la prévention et le dépistage ».

À partir de 1994, la Ligue a défini des thèmes prioritaires, qui ont reçu l'appui des ministres chargés des affaires sociales en novembre 1994 et avril 1996, et auxquels l'action de chaque comité, comme celle du bureau national, devait progressivement s'adapter.

A - Les aides à la recherche

1°/ Sommes affectées à la recherche

a) Indications portées au compte d'emploi

Les sommes affectées à la recherche ont formé de 1993 à 1995 : 38,7 % des emplois totaux du compte d'emploi consolidé du bureau national et des comités départementaux, 46,7 % des emplois hors mises en réserve ³⁴ (48,4 % en 1993, 45,4 % en 1994, 46,3 % en 1995).

en millions de francs

Compte d'emploi consolidé	1993	1994	1995	1996
Bourses	16,97	18,05	18,00	20,49
Subventions	102,63	103,22	105,86	121,73
Autres frais	4,63	4,79	4,60	5,17
<i>Sous-total recherche</i>	<i>124,23</i>	<i>126,06</i>	<i>128,46</i>	<i>147,39</i>
ACDDT	40,72	33,11	29,88	29,16
<i>Recherche + ACDDT</i>	<i>164,95</i>	<i>159,17</i>	<i>158,34</i>	<i>176,55</i>

Les bourses ont constitué 11 % des affectations à la recherche de 1993 à 1995, les subventions 64,6 %, les autres frais ³⁵ 2,9 % et les dépenses d'amélioration des conditions de dépistage, diagnostic et traitement (ACDDT) 21,5 %.

45,5 % des bourses et des subventions sont décrites sur le compte d'emploi du bureau national.

b) Imputations à la rubrique " Recherche " du compte d'emploi

L'imputation de certaines dépenses aux rubriques du compte d'emploi est discutable. Il a ainsi été constaté que des comités départementaux imputent en aide à la recherche leur participation au financement de l'étude épidémiologique E3N, qui se rattache aux actions de prévention et de dépistage. La Ligue a précisé que cette subvention était désormais rattachée au budget de la prévention.

La question se pose surtout pour les dépenses d'amélioration des conditions de dépistage, diagnostic et traitement (ACDDT), qui se rapportent essentiellement au financement d'équipements hospitaliers de soins et de dépistage. Le bureau national n'en expose plus depuis 1993. En revanche, elles étaient égales, en 1995, à 39,8 % des aides à la recherche des comités départementaux ³⁶ ; elles les dépassaient dans 26 départements en 1995, et dans 13 de ces départements sur l'ensemble de la période 1993-1995. Il doit être rappelé à ce propos que plusieurs comités ou conseils scientifiques sont présidés par le responsable du service de radiothérapie du centre hospitalier ou du centre de lutte contre le cancer.

Les dépenses d'ACDDT ont ainsi correspondu à 84,5 % des aides allouées à la recherche de 1993 à 1995 par le comité de Haute-Garonne ; il a notamment versé 1,26 MF pour une chaîne de diagnostic et de traitement par radiochirurgie des tumeurs cérébrales au centre de lutte contre le cancer ; saisi du dossier, le conseil scientifique qui venait d'être constitué avait constaté que l'accord avait déjà été donné par le conseil d'administration et décidé de ne pas se prononcer, en recommandant qu'à l'avenir toute grande opération susceptible de sensibiliser le public lui fût préalablement exposée.

La proportion est de 59,4 % au comité du Doubs-Besançon. La Ligue a mis en avant l'intérêt sur le plan clinique d'un scanner électronique pour le service de radiothérapie du centre hospitalier régional (0,6 MF), et ajouté que « cette participation a permis au comité de mieux se faire connaître à travers les médias ». L'ACDDT correspond à 95 % des aides à la recherche du comité du Doubs-Montbéliard, qui a utilisé en 1995 et 1996 environ 10 millions de francs d'excédents, accumulés pendant une dizaine d'années, pour participer au financement d'un accélérateur linéaire de particules au centre hospitalier de Montbéliard. La direction des hôpitaux a dû demander, dès 1983 et à nouveau en 1988, 1990 et 1992, aux centres hospitaliers généraux de Montbéliard et Belfort d'engager une collaboration en cancérologie permettant une utilisation commune du plateau technique ainsi constitué dans l'aire urbaine Montbéliard - Belfort - Héricourt. Si des gains thérapeutiques sont attendus de l'utilisation de photons et d'électrons de très haute énergie, ce dossier d'équipement lourd hospitalier ne concerne pas directement la recherche.

La proportion est de 38,9 % au comité de Loire-Atlantique. L'opération la plus importante a été le financement d'un équipement de curiethérapie à haut débit de dose au centre régional de lutte contre le cancer (1,7 MF). Le chef du service de radiothérapie du Centre, par ailleurs président du comité départemental, indiquait deux ans plus tard qu'il faudrait rester très rigoureux sur les indications de cette technique « très consommatrice de temps médecin et de temps physicien ».

La proportion est de 35 % au comité de Paris. Le conseil d'administration statue directement, sans examen préalable du conseil scientifique, sur les subventions pour « l'humanisation des hôpitaux ». Il a ainsi décidé en octobre 1993 et février 1994, après des rencontres informelles entre son président et des personnalités du conseil scientifique national et du conseil scientifique du comité, d'affecter une somme importante - 5 MF, - afin de mobiliser une partie de ses réserves, à l'achat de microscopes confocaux dans deux grands établissements parisiens poursuivant des recherches en hématologie et à l'équipement d'un laboratoire de cancérologie dans un troisième établissement. Les dossiers établissent que le conseil d'administration ne disposait pas alors d'informations précises sur la nature des équipements à financer ni sur leur coût.

Le comité du Finistère avait décidé de ne plus participer au financement de matériel lourd dans les hôpitaux, estimant qu'il avait acheté beaucoup de matériel pour les hôpitaux depuis 1984. Saisi de nouvelles demandes à Morlaix, Quimper et Brest, il a rapporté cette décision à la fin de l'année 1996.

Il ressort de l'enquête, poursuivie notamment auprès de personnalités membres des conseils scientifiques de la Ligue et des comités, que les dépenses d'amélioration des conditions de dépistage, diagnostic et traitement (ACDDT), pour souhaitées qu'elles soient par d'assez nombreux donateurs, doivent être distinguées des aides à la recherche proprement dites.

c) Engagements et utilisations effectives

Les chiffres mentionnés au compte d'emploi du bureau national ont été vérifiés par rapprochement avec la balance générale et avec la balance auxiliaire, et par examen des comptes auxiliaires.

Il s'agit d'une comptabilité d'engagement. Les montants repris au compte d'emploi sont les montants arrêtés par le conseil d'administration ou le bureau.

Certains engagements sont portés au compte d'emploi sans correspondre pour autant à de véritables affectations de l'année. Ainsi, un engagement de 100 000 F du 16 décembre 1993 pour « Typage HLA à reverser » n'a été affecté qu'en novembre 1995 à l'organisation d'un colloque international sur l'histocompatibilité. Une subvention de 557 000 F, comptabilisée en 1993 sous l'intitulé " bénéficiaire en attente à définir ", qui se rattachait à une contribution à l'installation d'unités de l'INSERM, n'a été suivie d'une décision d'attribution à une unité de Montpellier qu'en juin 1994, et d'un mandatement qu'en février 1996 lorsque l'INSERM a transmis des factures.

Un engagement du 31 décembre 1994 de 250 000 F n'était que le solde créditeur de l'axe Cancer du sein ; des bénéficiaires devaient être proposés au conseil d'administration ; il a été annulé en décembre 1996. Le responsable de l'axe " Thérapie génique " n'avait pu désigner les bénéficiaires d'un autre engagement, de 1 428 000 F, comptabilisé le 31 décembre 1994, mais qui n'a donné lieu à affectation et notification à des chercheurs qu'en juillet 1995. Un legs de 730 480 F à la recherche engagé, lui aussi, le 31 décembre 1994, n'a fait l'objet de décisions individuelles d'octroi qu'en juin 1995 ; les sommes correspondantes n'ont été virées aux laboratoires qu'en octobre ou novembre 1995 et février 1996, après la réunion du conseil scientifique.

A l'inverse, un engagement de 80 000 francs pour subvention de fonctionnement 1994 à un laboratoire de Villejuif n'a donné lieu à décaissement qu'à hauteur de 15 000 francs car le remboursement d'un " prêt ", de 100 000 F au total, consenti en décembre 1992 en a été déduit.

En fin d'exercice, les engagements qui n'ont pas été suivis de décaissements sont portés en charges à payer au bilan. Les mandatements ont été vérifiés en rapprochant les engagements des comptes de tiers. La balance générale du bureau national fait ressortir une proportion de restes à payer sur engagements pour la recherche supérieure à 40 % :

en millions de francs

	<i>Recherche</i>	1993	1994	1995
1	Emplois : recherche	53,12	56,46	58,53
2	Restes à payer et provisions	24,33	24,66	24,00
	<i>ligne 2 / ligne 1 en %</i>	45,8	43,7	41,0

Les restes à payer au 31 décembre 1995 comprenaient notamment une subvention exceptionnelle accordée en mars 1995 pour la construction de l'institut de recherches sur la peau à l'Hôpital Saint-Louis à Paris (1 MF), qui n'a pu être réglée qu'en novembre 1997, 7,04 des 7,78 MF accordés en septembre 1995 à l'équipement semi-lourd et 3,75 des 3,95 MF alloués en juin 1995 pour l'axe oncogénèse. La Ligue a indiqué, au sujet de l'axe oncogénèse qu'elle

avait envisagé de remettre les chèques directement aux chercheurs lors d'une conférence de presse, qui n'a pas eu lieu, ce qui a retardé le versement des aides de plus de six mois.

Parmi les restes à payer au titre des exercices 1994 (2,11 MF) et 1993 (1,15 MF), les mandatement pour l'installation d'unités de l'INSERM ne sont intervenus qu'en février et mars 1996. La Ligue a fait état de « la lenteur de traitement des dossiers à l'INSERM ».

Le problème se rencontre aussi au niveau des comités départementaux. Les « fonds en attente d'affectation » au 31 décembre 1995 s'élevaient ainsi à 159 375 francs au comité de l'Yonne, ce qui correspondait à 62 % des aides à la recherche accordées par ce comité en 1995 ; il s'agissait de fonds recueillis au cours de campagnes spécifiques en 1993 (" Oncologie pédiatrique "), 1994 (" Thérapie génique ") et 1995 (" Qualité de la guérison ") ; le comité a précisé que les sommes ont été versées en décembre 1996, notamment au bureau national. En octobre 1996, des aides allouées en novembre 1994 par le comité de l'Hérault restaient de même à utiliser en totalité ou en partie ; le comité a répondu qu'en raison de retards dans l'avancement des projets, le versement des sommes a été différé.

Au comité de Paris, les charges à payer en fin d'année au titre de la recherche atteignaient de même 8,87 millions de francs à la fin de 1994, montant proche du total des aides accordées au cours de l'exercice : 9,79 millions de francs. Il ressort des documents transmis par le comité que le montant des subventions à la recherche engagées mais non réclamées en fin d'exercice est passé à 13 MF en 1996 et à 14,5 MF en 1997, exercice au cours duquel le comité a attribué des subventions d'un montant total de 12,18 MF.

Le comité du Rhône a assorti pendant six ans ses prévisions budgétaires d'une réserve concernant un engagement de 0,5 MF pris en 1990 à l'égard des Hospices civils de Lyon pour un équipement de visioconférence. La participation a été versée en avril 1997, mais la Ligue a exposé en 1998 qu'elle relançait les Hospices civils pour qu'ils justifient de l'utilisation de sa participation financière.

d) Suivi des engagements en faveur de la recherche

La Ligue a souligné qu'elle entendait garder une structure légère pour son service recherche.

De fait, s'agissant du bureau national, les relevés nominatifs des aides accordées qui ont été communiqués au cours de l'enquête ne correspondaient pas exactement aux sommes portées sur le compte d'emploi. Certaines informations n'apparaissent pas : montant de la demande, nom du directeur des recherches pour de nombreuses bourses de 1994 et 1995 (6,02 MF). Le libellé même du projet n'est pas indiqué pour 12 subventions de fonctionnement de 1995 (1,24 MF). La Ligue a exposé qu'elle utilise désormais un nouveau système de requêtes.

Le bureau national avait indiqué aussi au cours de l'enquête que son système informatique ne lui permettait pas de récapituler par formation et établissement de recherche les aides accordées. La Ligue ne savait ni combien d'aides un chercheur ou un organisme avait reçues d'elle au cours des années précédentes ni quelle avait été l'utilisation de ces aides. La Ligue a assuré en 1998 que la procédure informatique était désormais maîtrisée par son service de la recherche.

Un premier fichier a été établi en novembre 1996 pour les décisions de 1995 du bureau national et des comités départementaux. La totalisation des montants accordés par le bureau national et par les comités faisait toutefois ressortir un montant total de 105,39 MF (bourses et subventions) alors que le compte d'emploi consolidé mentionne un montant de 158,34 MF, soit un écart de 50,2 %. Le relevé ne faisait, il est vrai, état d'aucune aide de la part de 13 comités.

La Ligue a exposé qu'une interface prévue entre le nouveau programme comptable et le programme utilisé pour les aides à la recherche rendra possible au bureau national de recevoir les états des aides à la recherche des comités départementaux sans avoir à les saisir, et que « ceci devrait résoudre le problème réel évoqué par la Cour ». Elle a

fait parvenir en 1998 un nouveau relevé des aides accordées en 1995 s'élevant cette fois à 150,26 MF, qui laisse subsister un écart de 8,08 MF avec le compte d'emploi, que ne suffisent pas à expliquer les imputations de frais de structure de la Ligue (1,18 MF), et qui comporte encore 109 lignes non renseignées quant à l'identité du bénéficiaire pour un montant total de 15,02 MF.

2°/ Procédures d'allocation des fonds recueillis à la recherche

60,2 % des aides allouées par la Ligue pour la recherche - en excluant les dépenses d'amélioration des conditions de dépistage, diagnostic et traitement (ACDDT) - de 1993 à 1995 sont allées au fonctionnement et à l'équipement des unités de recherche, tandis que les bourses en formaient 14 %, et les axes prioritaires définis par la Ligue 13,3 % :

en millions de francs

<i>Recherche</i>	1993	1994	1995	1993-1995	1996
Fonctionnement	52,49	50,12	52,60	41,0 %	67,64
Équipement	23,36	22,98	26,47	19,2 %	30,09
Bourses	16,96	18,05	18,00	14,0 %	20,48
Axes	16,53	17,29	16,71	13,3 %	16,34
Hors programme	7,73	7,71	5,17	5,5 %	5,54
Divers	4,97	7,45	6,95	5,1 %	4,78
Registre des cancers	2,19	2,46	2,56	1,9 %	2,52
<i>Total recherche</i>	<i>124,23</i>	<i>126,06</i>	<i>128,46</i>	<i>100,0 %</i>	<i>147,39</i>

a) Les orientations des aides de la Ligue à la recherche

La Ligue a défini, depuis quelques années, des thèmes prioritaires au niveau national. Il s'y est ajouté, plus récemment, un souci de cohésion et d'unité de l'action de la fédération autour de quelques lignes directrices, auxquelles les comités départementaux ont été invités à adhérer.

Faisant un bilan des années 1992-1995, le président de la Ligue exposait en septembre 1995 qu'en ce qui concernait la recherche, la Ligue affectait environ 60 % de ses financements aux thèmes prioritaires et qu'elle devait « devenir davantage la référence nationale dans le domaine du cancer ». En fait, les " axes prioritaires de recherche " n'ont formé que 13,3 % des engagements pour la recherche (hors ACDDT) portés aux comptes d'emploi consolidés de 1993 à 1995 ³⁷, et 21 % de ceux du bureau national ³⁸.

b) Le rôle du conseil scientifique national

Pour se faire reconnaître apte à bénéficier de legs " à l'Institut du cancer " ou " la recherche sur le cancer ", la Ligue met en avant le rôle du conseil scientifique national, qui donne son avis au conseil d'administration sur la répartition, au niveau national, des fonds destinés à la recherche sur le cancer.

Pendant la période examinée, ce conseil comprenait 24 membres : 11 chercheurs appartenant à des institutions de recherche ou de soins de l'Ile-de-France, 12 chercheurs appartenant à des institutions extérieures à cette région, un président désigné en 1986 par le conseil d'administration, dont le mandat avait été renouvelé en 1990 et 1994. Le

conseil s'est réuni quatre fois en 1993, trois fois en 1994 et en 1995, mais les informations financières dont il dispose manquent parfois de précision.

En 1993 encore, l'affectation d'une partie appréciable des fonds lui échappait : les subventions aux laboratoires de province étaient attribuées sous la responsabilité du conseil scientifique de la Fédération des centres de lutte contre le cancer (6 MF), tandis que les subventions aux laboratoires d'Ile-de-France étaient accordées par le chapitre parisien du conseil scientifique de la Ligue (8,1 MF).

La distinction Paris-province a été supprimée en 1994, sans que le conseil scientifique recouvre pour autant une pleine compétence, en raison de pratiques anciennes d'enveloppe globale pour les grands instituts et de délégation de l'instruction de nombreux dossiers à la fédération des centres anticancéreux.

En 1994 et 1995, les demandes présentées par les chercheurs appartenant aux grands instituts de recherche en cancérologie de Paris et de province étaient examinées, en effet, par le président du conseil scientifique de la Ligue au cours d'une réunion de travail avec les directeurs d'institut (7,92 MF en 1995). Les subventions au fonctionnement des autres laboratoires étaient décidées par un comité scientifique spécifique réunissant des représentants de la Ligue nationale et de la Fédération des centres de lutte contre le cancer et présidé par un représentant de celle-ci (6,48 MF en 1995). Une dernière tranche de subvention, réservée à la recherche clinique, était examinée par un comité créé à cet effet (2,27 MF en 1995).

La Ligue a exposé que le conseil scientifique a été réorganisé, et son fonctionnement substantiellement modifié. Depuis février 1998, le conseil scientifique national réunit 36 chercheurs, sous la présidence d'une nouvelle personnalité. Il ne se réunit plus qu'une fois par an en formation plénière, mais comprend un comité de la recherche, trois sections et des comités d'axes. Il propose les attributions de subventions annuelles de fonctionnement pour tous les laboratoires, ainsi que les financements de bourses et de matériel semi-lourd. Une enveloppe est réservée aux grands instituts de cancérologie pour des projets de type fédératif soumis au comité de la recherche (2 MF en 1997). Les essais thérapeutiques multicentriques relèvent de la Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer, auprès de laquelle fonctionne un comité Ligue-Fédération.

Pour des bourses que finance l'association Claude Bernard (0,61 MF en 1995), le rôle du conseil scientifique de la Ligue n'est que de présélectionner les chercheurs. L'affectation d'autres fonds lui échappe ; la Ligue gère ainsi directement des dons au nom d'un professeur pour des recherches sur la dépendance tabagique.

109 dossiers de 1993, 1994 et 1995 (28,34 MF) ont été examinés au bureau national.

La Ligue avait souligné que les procédures qu'elle utilisait à l'époque du contrôle résultaient d'usages en vigueur depuis de nombreuses années et du règlement intérieur du conseil scientifique national, mais que son fonctionnement scientifique évoluait vers « une formalisation plus importante des procédures suivies », qui a fait l'objet de décisions en 1997 et 1998.

De fait, les dossiers et documents présentés étaient souvent sommaires : notification du président du conseil scientifique, généralement - mais pas toujours - demande du chercheur et liste des publications, note du rapporteur au conseil scientifique pour certaines procédures seulement et non pour d'autres (hors programme, symposiums, axes, fonctionnement laboratoires et fonctionnement instituts), absence à la Ligue des rapports établis par la Fédération des centres de lutte contre le cancer, absence d'indication sur les sommes demandées. Ce n'est qu'au cours de la phase d'examen contradictoire des constatations provisoires que la Ligue a fait parvenir à la Cour les rapports qui n'avaient pas été trouvés dans les 12 dossiers de matériel semi-lourd examinés.

c) Les conseils scientifiques régionaux et départementaux

En 1995, il n'y avait pas de conseil scientifique auprès de neuf comités départementaux. Dans 15 départements, le

président du conseil scientifique était le président du conseil d'administration du comité ; il en était le vice-président dans 12 autres comités. Le président du conseil d'administration était vice-président du conseil scientifique dans quatre comités ; conseil scientifique et conseil d'administration avaient le même vice-président dans quatre départements.

Il a été recommandé en 1996 aux comités d'éviter une double appartenance au conseil d'administration et au conseil scientifique, « sauf pour les membres du bureau qui en sont membres de droit », restriction qui limite la portée de la recommandation.

Un membre du conseil scientifique national estimait d'ailleurs que le président d'un conseil scientifique départemental devrait être extérieur au conseil d'administration du comité car il faut « éviter d'être juge et partie », préoccupation que marquait aussi le président du conseil scientifique lors de la journée scientifique organisée par la Ligue en 1994. D'autres chercheurs ont exprimé l'idée que les comités départementaux ne devraient pas être présidés par des cancérologues.

Près de la moitié des aides à la recherche ou à l'amélioration des conditions de dépistage, diagnostic et traitement (ACDDT) accordées de 1993 à 1995 par le comité du Doubs-Besançon l'ont ainsi été à des projets présentés par des membres du conseil scientifique ³⁹. La Ligue a fait valoir que c'est le conseil d'administration qui décide en dernier ressort.

Le comité départemental du Rhône, dont les choix sont, il est vrai, facilités par la qualité des équipes de recherche universitaires et hospitalières lyonnaises, et dont les ressources jusqu'en 1994 permettaient d'honorer toutes les demandes acceptées par le conseil scientifique, « sans même les plafonner », a retenu, par contre, la formule d'engagements pluriannuels pour des opérations importantes, telles l'installation d'un laboratoire de génétique et une étude pilote du dépistage systématique du neuroblastome de l'enfant. Il a défini aussi dans un protocole les méthodes de travail du conseil scientifique. Néanmoins, il n'a pas été trouvé d'avis scientifique écrit dans six des 18 dossiers d'aides de 1995 examinés au cours de l'enquête au siège du comité.

Un conseil scientifique de 13 membres est placé auprès du comité de Paris. Le renouvellement du conseil scientifique en 1994 a permis son ouverture sur des établissements de la banlieue parisienne, jusque-là très faiblement représentés. Le comité a rappelé qu'il y a une quinzaine d'années, « le conseil scientifique était uniquement centré sur Curie ». Depuis 1995, les demandes sont examinées par deux rapporteurs, choisis en dehors du laboratoire concerné. L'examen des dossiers a conduit toutefois à constater que, jusqu'au 31 décembre 1994, l'avis du rapporteur n'était jamais écrit et que, même en 1995, aucun procès verbal des réunions du conseil n'était établi. Le comité assure qu'une subvention n'est accordée désormais que sur la base d'un rapport écrit mais soutient que « la longueur des débats et leur complexité permettent difficilement la rédaction d'un procès-verbal détaillé des réunions ».

Pour la période examinée (1993-1995), le bureau national n'a pu indiquer la part des thèmes prioritaires dans les aides des comités départementaux. Il ne disposait même pas de tous les procès-verbaux de conseils scientifiques départementaux, qu'il a dû demander pour les besoins de l'enquête de la Cour. Des comités critiquaient, il est vrai, en 1995, l'information tardive des comités avant le lancement de l'opération oncogénèse et le « centralisme des décisions d'axes scientifiques ».

Les progrès déjà signalés dans les liaisons informatisées avec les comités permettent désormais au bureau national de connaître leur participation aux thèmes de recherche. Il a ainsi transmis en 1998 un tableau faisant apparaître la répartition des 150,26 MF d'aides qu'il a recensées pour 1995 suivant 13 thèmes, y compris un thème " tous cancers " (9,78 MF). Les principaux thèmes soutenus ont été l'oncogénèse (26,83 MF), la thérapie génique (11,85 MF) et les hémopathies (10,42 MF). Toutefois, 551 des 1 602 aides répertoriées se rattachent à des lignes " non affecté " (35,86 MF) et " autre " (19,46 MF).

Le bureau national s'efforce d'obtenir des contributions à ses actions, mais les participations volontaires des comités départementaux au financement des actions de recherche du bureau national n'ont couvert que 8,8 % de celles-ci de 1993 à 1995. La proportion est plus élevée (29,4 %) pour les bourses. Néanmoins, 33 des 96 comités métropolitains sont restés à l'écart des actions du bureau national en matière de recherche de 1993 à 1995.

La fin de la période examinée a été marquée par les efforts du président du conseil scientifique national et du président du conseil d'administration de la Ligue pour améliorer la gestion scientifique des comités départementaux, « désenclaver des comités sans recherche valable » et « faciliter l'intégration des thèmes prioritaires de la Ligue dans les choix des comités ».

Une journée scientifique sur « Les thèmes prioritaires de la Ligue », le 7 mai 1994, a réuni pour la première fois les présidents de conseils scientifiques des comités départementaux, les représentants du conseil scientifique national et ceux du bureau national. Au nombre des priorités de la Ligue en 1995 figurait une mise en place prochaine de conseils scientifiques régionaux, afin de soutenir la recherche « au niveau des meilleurs pôles régionaux, sans être dispersée ».

Un conseil scientifique régional fonctionnait en Lorraine dès 1994. Cinq autres ont été constitués en 1995, mais seul celui de Lorraine avait une réelle activité. La Ligue a indiqué qu'en mai 1998 neuf conseils scientifiques régionaux, qui regroupaient 43 comités départementaux, fonctionnaient ⁴⁰, et que quatre autres, rassemblant 19 comités, avaient été constitués ⁴¹.

d) Les axes prioritaires de recherche

La période examinée (1993-1995) a vu l'achèvement des axes Typage HLA (*Human Leucocyte Antigen*) et Génétique des cancers, l'engagement en 1993 des axes Cancer du sein et Thérapie génique des cancers, en 1994 de l'axe Cancers digestifs, en 1995 des axes Recherche clinique et Oncogénèse et réseaux de signalisation.

Les axes sont choisis pour trois ans. La Ligue explique l'absence d'appel d'offres pour la première année par le risque d'un nombre trop grand de réponses. La responsabilité du choix des bénéficiaires est déléguée aux personnalités que la Ligue a placées à la tête des axes.

Le comité de pilotage de l'axe prioritaire Thérapie génique du cancer avait pressenti et retenu 26 chercheurs en octobre 1993. Il a examiné en septembre 1994 six projets et en a retenu cinq, dont un projet « en amont de la thérapie génique du cancer », le 6e ayant été accepté en juin 1995. Huit des 14 chercheurs retenus en juin 1995 avaient déjà bénéficié d'une aide en septembre 1994. Le responsable de l'axe a fait valoir que le premier appel avait été délibérément « ciblé » et que le taux d'acceptation ne pouvait qu'être élevé, mais souligné que son propre laboratoire n'a pas présenté de projet au dernier appel d'offres en 1996.

Pour l'axe Génétique et cancer, le conseil scientifique n'avait pas désiré faire d'appel d'offres, qui aurait engendré, selon lui, un saupoudrage, mais avait cherché à identifier, grâce à un petit groupe d'experts, les thèmes prioritaires et les structures qui pouvaient être soutenus. En 1993, 5,1 millions de francs ont été alloués à 10 équipes ; en 1994, 3 millions de francs ont été alloués à huit équipes. Cinq équipes ont été aidées chaque année ; elles ont reçu 65,7 % des aides en 1993 et 73,3 % en 1994. Le responsable de l'axe a ainsi été conduit à se notifier à lui-même l'aide que le conseil d'administration lui a allouée.

L'axe Cancer du sein a été mis en place en 1993, sous la responsabilité du délégué du bureau national pour la recherche, pour aider la recherche clinique et la prévention. La Ligue lui a affecté 7,95 millions de francs en 1994 et 1995. Au niveau du bureau national, une commission de cinq membres avait été réunie. Le texte d'un appel d'offres avait été rédigé. Mais il a été considéré en définitive « qu'il n'est pas d'usage au Conseil scientifique de la Ligue d'avoir recours à ce procédé, afin d'éviter un afflux de propositions difficile à gérer ». Les projets à subventionner ont été choisis parmi ceux qu'avaient réunis les membres de la commission. Trois membres de la

commission participaient à des projets aidés au cours des deux années 1994 et 1995.

e) L'aide au fonctionnement des grands instituts

L'aide de 4 millions de francs du bureau national à la rénovation et à la restructuration du Centre régional de lutte contre le cancer Léon Bérard à Lyon a été imputée au compte du fonctionnement des grands instituts. Le directeur du Centre a, en fait, demandé à la Ligue de contribuer au financement du plan directeur 1992-1997, déjà assuré en partie par des comités départementaux de la région Rhône-Alpes. Les deux chercheurs consultés par le président du conseil scientifique étaient réservés sur le soutien global à un centre anticancéreux, « fût-il excellent », sur des bases générales. Le président du conseil d'administration de la Ligue a demandé au centre d'avaliser un mécanisme de partenariat exclusif de communication permettant la valorisation de l'opération par la Ligue. La Ligue a apporté ou promis 14,45 MF, soit 58 % de l'investissement prévu : 4 MF du bureau national, 10,45 MF de 8 comités départementaux.

Le bâtiment a été livré en février 1996. Trois des sept niveaux étaient occupés par deux unités de recherche, fin 1997. La Ligue a précisé qu'à moyen terme, l'ensemble du bâtiment « a une destination Recherche » mais que « dans la phase de transition, certains laboratoires sont utilisés pour des activités de transfert et de routine ».

Interrogée sur la conformité aux objectifs indiqués dans les appels à la générosité publique du financement d'opérations immobilières ne reposant pas sur les procédures qu'elle a elle-même définies, comme pour le Centre Léon Bérard ou pour différentes opérations " hors programme " examinées ci-après, la Ligue a répondu qu'elle n'était pas favorable, de façon générale, aux participations à des opérations immobilières hors équipements scientifiques, mais que son bureau national a apporté, à titre exceptionnel, une contribution à des projets régionaux, afin « de renforcer la solidarité et la cohésion des conseils scientifiques départementaux et du conseil scientifique national ».

f) Les aides au fonctionnement Ligue - Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer

En 1994 et 1995 s'est appliquée la procédure définie en décembre 1993, qui faisait intervenir un conseil scientifique paritaire Ligue - Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer. Des états détaillés ont été présentés par la fédération. En 1995, le conseil paritaire a retenu 29 % des demandes et accordé 15 % des sommes demandées. Les centres de lutte contre le cancer ont reçu 8,3 % des subventions. Certaines situations pourraient néanmoins être évitées : la demande 1995 du Pr L. a eu pour 1er rapporteur le Pr A. ; la demande 1995 du Pr A. a eu pour second rapporteur le Pr L., dont la Fédération a précisé que le rapport n'avait « pas été transmis par écrit mais oralement » ; elles ont été acceptées l'une et l'autre. La Fédération a produit des documents détaillés qui lui paraissent établir qu'elle s'efforce de prévenir le risque de conflit d'intérêt, « toujours possible dans un conseil ».

Interrogée sur 11 aides financées en 1995 (0,69 MF), la Ligue a transmis des justifications que la fédération lui a fait parvenir en janvier 1997. Aucun rapport sur les demandes ne s'y trouvait. Au cours de la procédure d'examen contradictoire des constatations provisoires, la Fédération a fait parvenir directement à la Cour des rapports sur huit des 11 demandes d'aides et réclamé en mai 1998 les rapports manquants aux autres experts.

g) Les opérations ponctuelles ou hors programme

Les " opérations ponctuelles " ou " hors programme " ne faisaient pas l'objet, durant la période considérée, d'un avis du conseil scientifique national. Elles étaient traitées directement par le président du conseil scientifique qui consultait des experts avant de proposer une décision au conseil d'administration. Une subvention d'1 MF pour la création d'un laboratoire d'oncologie moléculaire humaine au Centre Oscar Lambret à Lille n'a ainsi été soumise en 1994 qu'à l'avis, favorable, d'un expert, membre du conseil scientifique national. Une autre subvention de 1 MF, pour l'aménagement de l'Institut Albert Bonniot à Grenoble, faisant suite, il est vrai, à une demande du comité de l'Isère, n'a fait de même l'objet que du rapport d'un expert.

Si deux avis figurent au dossier de l'aide d'1 MF pour l'aménagement d'un institut de recherche sur la peau à l'hôpital Saint-Louis, réglée en 1997, l'expertise trouvée au dossier de la création d'un « score national d'évaluation des résultats des traitements loco-régionaux des cancers du sein », à l'hôpital Tenon, se réduit à des annotations en marge de la demande. « Jugé favorablement par nos experts », le projet d'une étude internationale du risque du cancer pour les personnels de laboratoires de recherche n'a été, en fait, soumis qu'à un chercheur, et dans ses grandes lignes seulement (0,6 MF).

La participation du bureau national à la construction d'un institut de recherche sur les cancers de l'appareil digestif (IRCAD), inauguré en 1994 à Strasbourg, a été l'aide la plus importante de la période considérée (6 MF). Une seule expertise, favorable, figure au dossier, ainsi que le compte-rendu d'un avis par téléphone du président du conseil scientifique national. Le conseil scientifique n'en a pas délibéré.

La Ligue a exposé que le bureau national avait été sollicité par le comité du Haut-Rhin, qui a lui-même affecté à l'IRCAD 1,99 MF de 1993 à 1997, et que le dossier a fait l'objet d'une concertation entre les membres du bureau national, le président du conseil scientifique national, le délégué du bureau national à la recherche et une personnalité de la chirurgie oncologique.

Le président du conseil scientifique national a ajouté que les décisions relatives à l'IRCAD et au Centre Albert Bonniot, « prises après mûre réflexion et expertise approfondie et multiple », « relevaient tout autant de la politique nationale du conseil d'administration de coopération avec les comités départementaux que d'une activité scientifique propre, au demeurant de très bonne qualité ».

La Ligue a soutenu qu'il serait « difficile de faire juger parallèlement [par le conseil scientifique en formation plénière] des demandes inférieures à 200 000 F et des projets à financements multiples portant sur plusieurs millions », ajoutant toutefois que pour améliorer les mécanismes de décision, c'est désormais le comité de la recherche qui se prononce sur les demandes exceptionnelles.

Il n'est pas fait référence non plus à un avis du conseil scientifique dans la notification au directeur du Centre Léon Bérard de Lyon du financement, pluriannuel, de « l'élaboration de standards, d'options et de recommandations pour les stratégies diagnostiques et thérapeutiques dans les centres de lutte contre le cancer », qui fait l'objet d'une convention de mars 1995 entre le ministère des affaires sociales, la Ligue et la Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer, prévoyant une contribution annuelle de la Ligue de 0,8 MF.

La principale question posée était toutefois celle du rattachement à la recherche de cette action, se proposant certes d'utiliser une approche méthodologique rigoureuse, mais dont l'objet est d'abord d'améliorer la qualité des soins aux patients. La Ligue a exposé qu'à compter de 1997, le projet « Standards, options et recommandations » a été rattaché aux actions de prévention, et non plus à la recherche.

Différentes subventions exceptionnelles se rattachent à la communication plus qu'à la recherche, telles une participation aux frais d'un annuaire de la cancérologie ou la prise en charge de la participation d'un journaliste scientifique à un programme de vulgarisation. Quelle que soit la qualité des intervenants, le colloque Euromédecine de Montpellier, que la Ligue soutient chaque année aux côtés d'autres associations d'aide à la recherche, est moins un symposium pour chercheurs qu'une manifestation s'adressant au grand public, avec des conférences professionnelles destinées au corps médical.

h) Les bourses

Le flux de bourses est à peu près stable. La Ligue mentionne la décroissance du nombre de postes à pourvoir en fin d'études et expose qu'elle entend « éviter de créer des chômeurs scientifiques ».

La Ligue souligne dans ses lettres de notification aux bénéficiaires que ses bourses présentent le caractère d'une libéralité, qu'à ce titre elles ne sont pas soumises aux cotisations fiscales et sociales et qu'il appartient donc aux boursiers de prendre toutes dispositions afin d'assurer eux-mêmes leur couverture sociale.

La participation des comités départementaux est substantielle : 42 des 82 bourses attribuées à la première session du conseil scientifique de 1995 étaient financées par les comités départementaux. En revanche, le comité du Finistère rémunère depuis 1980 une technicienne de laboratoire du Centre hospitalier universitaire de Brest. Le comité a exposé qu'il avait demandé à plusieurs reprises, mais sans succès, au CHU de prendre en charge cette salariée à mi-temps.

Depuis 1995, la Ligue gère des " bourses Claude-Bernard " financées par l'Association Claude-Bernard (0,61 MF en 1995 du bureau national). Celle-ci affecte à ces bourses, dont son conseil scientifique choisit les bénéficiaires, les intérêts des " fonds ICIG " qu'elle a conservés. Ces fonds correspondent à des dons et legs destinés aux recherches conduites à l'Institut du cancer et d'immunogénétique (ICIG) sur le site de l'Hôpital Paul Brousse. L'ancien directeur de l'institut a informé la Cour qu'il contestait les titres de l'association Claude-Bernard à conserver ces fonds.

La Ligue a précisé que l'opération a été renouvelée en 1996 (0,81 MF) et 1997 (0,87 MF), et qu'elle présélectionne tant les candidats aux bourses que les unités de recherche en Ile-de-France auxquelles l'association Claude Bernard attribue des aides à l'équipement, qu'elle gère elle-même sur les fonds ICIG (0,75 MF en 1995, 0,7 MF en 1996).

i) La coordination des financements

La pluralité des financements est la règle dans les unités de recherche. Telle unité de l'INSERM à Montpellier a ainsi trouvé 28,6 % de ses budgets hors personnel 1993-1996 (fonctionnement, missions et équipement) auprès de la Ligue et d'une autre association d'aide à la recherche. Pour une autre unité de l'INSERM, à l'Hôpital Necker-Enfants malades, le financement associatif a formé 15,4 % du budget de fonctionnement et d'équipement hors personnel en 1995 ⁴². Les ressources contractuelles formaient en 1996 73,7 % du budget de fonctionnement (hors personnel) et d'équipement d'une unité mixte du CNRS à Montpellier : 12,5 % de la Communauté européenne, 11,1 % de contrats industriels, 3,7 % de subventions publiques, 46,4 % d'aides d'organismes caritatifs.

D'ailleurs, 152 des 1.000 chercheurs (et boursiers) qui avaient signé, à l'automne 1995, le « SOS » publié par une autre association d'aide à la recherche avaient reçu, la même année, une subvention ou une bourse de la Ligue, pour un montant total de 15,65 millions de francs.

En revanche, le « partenariat exclusif entre la Ligue et l'IRCAD, en l'absence d'engagement avec d'autres associations de lutte contre le cancer » a été un élément de la décision prise en 1993 par la Ligue de financer l'Institut de recherche sur les cancers de l'appareil digestif. Il a été de même indiqué au conseil d'administration lorsqu'il a examiné le projet d'aide à l'Institut Albert Bonniot de Grenoble que le comité de l'Isère, qui avait participé à hauteur de 4 MF, ne souhaitait pas qu'une autre association intervînt dans la phase finale de la réalisation de l'institut.

S'agissant de la coordination avec les organismes publics de recherche, des accords-cadres ont été signés en décembre 1994 entre la Ligue et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, puis en mars 1995 avec le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville. Ils prévoient notamment des rencontres périodiques avec chaque ministère.

L'INSERM avait proposé, en 1993, à la Ligue de participer au financement de la création d'unités. Une convention de mars 1995 a entériné cette contribution, individualisée dans la comptabilité de l'établissement public « dans le cas où des crédits viendraient à être bloqués pour des contraintes internes de fonctionnement de l'INSERM ». 5,13 MF ont été versés pour 14 unités. La convention n'a toutefois pas été renouvelée, bien que l'INSERM ait

proposé en janvier 1996 à la Ligue d'en prolonger les dispositions pour quatre ans.

L'étude de différents dossiers de bourses a fait apparaître, en revanche, une information satisfaisante sur les procédures parallèles mises en œuvre par d'autres organismes publics ou caritatifs.

(34) Cf. 1e partie, C (tableaux).

(35) Réceptions, voyages, appointements et charges sociales du service de la recherche.

(36) 29,98 MF (ACDDT) par rapport à 75,32 MF (recherche) en 1995.

(37) 50,53 MF par rapport à 378,75 MF.

(38) 34,98 MF par rapport à 166,26 MF : 19,2 % en 1993, 24,3 % en 1994 et 19,5 % en 1995.

(39) 2,05 MF sur 4,15 MF (49,4 %).

(40) Alsace, Aquitaine, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur (sauf Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes)-Corse.

(41) Ile-de-France, Limousin, Haute-Normandie, Rhône-Alpes (sauf Ain et Savoie).

(42) 37 % avec les contrats industriels gérés par une autre association.

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

3° / Mise en place et utilisation des crédits

a) Délais de mise en place des fonds

La Ligue ne gère pas directement les fonds accordés aux chercheurs. La mise à disposition se fait par envoi direct au bénéficiaire. Pour le matériel semi-lourd, le cas le plus fréquent est le paiement direct par la Ligue au fournisseur du montant de la facture.

Les délais de mise en place des crédits ont été mesurés pour un échantillon de 156 subventions du bureau national (45 MF). Les paiements ont été faits 6 mois en moyenne après l'engagement.

Le délai moyen est de près de 5 mois et demi pour les subventions de fonctionnement. Il atteint 8 mois pour les achats d'équipement. Une participation à l'achat d'un séquenceur automatique d'ADN décidée en juin 1993 pour un laboratoire de génétique moléculaire n'a été versée au CNRS qu'en décembre 1995, 30 mois après la réunion du conseil scientifique. La Ligue a toutefois souligné « la longueur des demandes administratives qui précèdent, souvent, l'acquisition d'un matériel d'une certaine importance ».

Des retards sont constatés aussi dans les comités. Dans le Finistère, les aides pour 1995, arrêtées en janvier 1996, n'ont été mandatées qu'en décembre 1996, « compte tenu du peu de ressources en début d'année ». 18 décisions d'aide à la recherche du comité du Rhône notifiées début mars 1995 aux chercheurs n'ont donné lieu à virement qu'en novembre 1995, 10 mois après la réunion du conseil scientifique.

b) Bénéficiaires des règlements

Dans l'échantillon examiné au bureau national, les paiements sont faits souvent à des associations (42 paiements sur 116 pour les subventions de fonctionnement, 2 aides à l'équipement), même lorsque l'aide est attribuée à un chercheur appartenant à un établissement public.

Le " solde thérapie génique 1994 " (1,43 MF) a ainsi été affecté en juillet 1995 à 12 chercheurs : 5 de l'INSERM, 3 du CNRS, 4 d'autres organismes (centres anticancéreux, hôpitaux, étranger). Quatre des 5 subventions à des chercheurs de l'INSERM ont été versées à des associations, la cinquième l'a été à un centre anticancéreux. Deux des 3 subventions destinées à des chercheurs du CNRS ont été réglées à des agents comptables secondaires de l'établissement public, la troisième l'a été, en revanche, à une association, comme l'a été la subvention à un chercheur d'un hôpital.

De même, 5 des chercheurs aidés au titre de la tranche 1995 de cet axe (1,72 MF) relevaient de l'INSERM : quatre ont fait verser la subvention au compte d'une association, une seule l'a été à un agent comptable. Deux chercheurs appartenaient au CNRS : les subventions correspondantes ont été virées à un agent comptable du centre. Trois chercheurs relevaient de centres hospitaliers : deux versements ont été faits à des associations.

De nombreux autres versements à des comptes particuliers ont été relevés : les aides de la Ligue à une unité d'immunogénétique de l'INSERM sont versées en octobre 1995 aux comptes de deux associations différentes ; une fondation fait gérer par un expert-comptable les fonds attribués, notamment par la Ligue, aux différentes unités d'un important laboratoire de génétique de l'INSERM à l'Hôpital Necker - Enfants malades.

Il ressort du grand-livre des comptes 1994-1995 de la Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer pour la procédure « Ligue-Fédération » que la Fédération mandate plus souvent aux agents comptables du CNRS ou de l'INSERM que la Ligue elle-même : 30 versements à 13 associations pour 4 formations du CNRS et 12 formations de l'INSERM ont été notés contre 113 versements au CNRS et 96 versements à l'INSERM.

Informé par la Cour de tels versements pour 19 de ses unités, l'INSERM a répondu qu'il interroge celles-ci depuis 1995 sur l'établissement gestionnaire des contrats et subventions qu'elles reçoivent. En la circonstance, trois unités avaient signalé l'existence des associations répertoriées par la Cour, quatre autres formations avaient mentionné la Ligue comme établissement gestionnaire, les 12 autres unités n'avaient pas fait état d'une gestion par une association des aides reçues de la Ligue. Le CNRS a exposé, pour sa part, que son système budgétaire concernant les ressources propres est organisé de façon déconcentrée, « ce qui permet aux laboratoires de disposer des dons et des subventions des institutions sans but lucratif selon des procédures simplifiées ».

À l'Institut Cochin de génétique moléculaire, une association de recherche d'hématologie a disposé en 1996 de 12,98 MF, dont 2,05 MF de la Ligue (bureau national et comité de Paris) ; les aides de la Ligue aux équipes d'un autre bâtiment étaient versées au compte d'une association d'étude des maladies moléculaires, dont la Ligue était le deuxième financeur en 1995.

Neuf des 13 aides accordées de 1993 à 1995 par le comité de Loire-Atlantique à une unité de l'INSERM au centre hospitalier régional de Nantes (1,1 MF) ont été versées à quatre associations, qui reçoivent aussi des subventions à la recherche allouées par le bureau national. L'examen à Lyon de 19 dossiers d'aides du comité départemental du Rhône (1,65 MF) a fait apparaître que huit de ces aides seulement ont été payées à l'agent comptable de l'organisme de rattachement. Les microscopes confocaux achetés par le comité de Paris pour les services d'hématologie de deux centres hospitaliers parisiens en 1994 et 1995 (4 MF) ont été, de même, pris en charge par deux associations pour le développement des recherches en hématologie des deux établissements publics.

Il est à noter que certaines de ces associations prélèvent un pourcentage de frais de gestion : 10 % pour l'une d'elles, sur le site de la faculté de Cochin - Port-Royal.

Le souci affirmé par la Ligue d'associer les organismes publics de recherche à sa " politique scientifique " se concilie mal avec la pratique des versements sur des comptes privés des aides attribuées à des chercheurs relevant de ces organismes publics. La Ligue a répondu qu'elle l'a fait « à la demande des chercheurs et du conseil scientifique national » ; elle a mis en avant « le niveau élevé des frais de gestion demandés par l'INSERM (8 %) », « le risque de voir les dotations publiques réduites en fonction de l'attribution de fonds privés », les plaintes des chercheurs sur les « délais imposés par les organismes de recherche pour l'utilisation des fonds qui leur sont confiés ».

Elle a ajouté que « néanmoins, sensible aux objections suscitées par le recours à cette méthode », elle « s'est efforcée depuis 1995 d'orienter ses versements vers des comptes institutionnels (INSERM, CNRS, universités, hôpitaux) ou vers des organismes privés offrant des garanties comptables incontestables (centres de lutte contre le cancer, Association Claude Bernard, fondations) ». La Cour prend acte de la première partie de cet engagement.

La participation de la Ligue à la construction de l'IRCAD (Institut de recherche sur les cancers de l'appareil digestif) à Strasbourg a été virée au compte de l'IRCAD, association de droit local, que préside le directeur de l'institut. Le bâtiment a été construit dans l'enceinte des hôpitaux universitaires sur un terrain mis à la disposition de l'association par bail emphytéotique. Sur le bilan 1995 communiqué par le président de l'association, l'actif immobilisé brut de celle-ci s'élève à 45,84 MF.

c) Comptes-rendus financiers

La Ligue (bureau national) avait admis qu'elle n'imposait pas l'établissement de comptes-rendus financiers pour les aides au fonctionnement ou aux axes prioritaires. Les sondages opérés ont montré d'ailleurs que la Ligue ne disposait pas de tels comptes-rendus, qu'elle a dû demander aux chercheurs pour répondre à la Cour et qui ont pris, au mieux, la forme d'états récapitulatifs signés par le responsable administratif de la structure, tels des relevés de janvier 1997 pour des aides de juin 1994.

La vérification des emplois est malaisé lorsque le chercheur aidé relève de plusieurs institutions - établissement public de recherche, université, centre hospitalier, organisme international, - lorsqu'il reçoit des aides à la fois du bureau national de la Ligue, de ses comités départementaux et d'autres associations et organismes, nationaux ou internationaux, et quand il en demande le versement ou le reversement à différentes caisses ou comptes, comme il a été constaté pour un laboratoire de génétique à Lyon.

Quand elles ont pu être faites, les reconstitutions de l'utilisation des sommes versées ont fait apparaître des reliquats sur des opérations terminées ou des restes à engager sur des projets qui avaient pris du retard, la cession non signalée à la Ligue des crédits à d'autres formations de recherche, un retard dans l'engagement des fonds, des problèmes de prise en charge de matériels commandés grâce à l'aide de la Ligue mais achetés par des associations. Des aides allouées en 1993 au titre de l'axe " génétique et cancer " et en 1994 pour la création d'une unité (1,19 MF) ont servi, en fait, l'une et l'autre à financer l'aménagement d'un nouveau laboratoire à l'hôpital Necker, dont les deux premières phases ont été réglées entièrement sur fonds privés.

Un directeur de recherche, aidé chaque année par le comité des Hauts-de-Seine, - membre de son conseil d'administration et de son comité scientifique - a mis plus de deux ans à justifier de l'emploi d'aides allouées en 1993 et 1994 (0,65 MF). Il a été constaté alors que les subventions avaient servi surtout à rémunérer des étudiants en doctorat, ce qui n'était pas prévu dans les décisions d'octroi. Le comité départemental a entériné cette utilisation des subventions mais décidé qu'aucun membre du comité scientifique - renouvelé en 1996 - ne siégerait plus au conseil d'administration et que les bourses qu'il financerait seraient attribuées et versées par le canal du bureau national.

L'examen des dossiers du comité de Paris a montré, en revanche, que la responsable de la gestion comptable et financière du comité n'hésitait pas à suspendre le paiement des aides si les pièces produites étaient insuffisantes ou imprécises, ou si les montants ne correspondaient pas aux sommes figurant dans les décisions d'engagement.

La Ligue a fait connaître en 1998 qu'elle exige désormais un compte-rendu financier des chercheurs qu'elle aide.

Le bureau national a indiqué au cours de l'enquête qu'il avait décidé qu'à partir de 1995, que toute subvention non réclamée dans le délai de 4 mois suivant la fin de l'année de la notification entraînerait la mise en œuvre d'une procédure d'annulation, sauf cas particuliers motivés, soumise au conseil d'administration. De premières annulations ont été proposées en septembre 1995 pour des aides d'1,79 MF allouées en 1991 et 1992 pour lesquelles aucune suite n'avait été donnée par les bénéficiaires. D'autres annulations ont été décidées en 1996, pour 0,91 MF.

Pour les aides à l'équipement, la Ligue indique aux chercheurs qu'ils doivent commander eux-mêmes les appareils et lui envoyer les factures revêtues de la mention « Bon à payer ». Dans l'échantillon examiné, des factures n'étaient jointes que pour 15 aides sur 36. La Ligue a ainsi accepté de verser, sans facture, à une association pour le développement de la recherche en oncologie une aide qu'elle avait allouée à un chercheur de l'INSERM (0,3 MF). Pour d'autres achats, de 1994, elle n'a réclamé les factures qu'en février 1997 pour répondre à la Cour.

Elle a précisé qu'elle verse de plus en plus fréquemment sa participation à l'achat d'appareillages coûteux aux établissements publics de rattachement. Les inconvénients de l'absence de convention de coopération, notamment en ce domaine, ont été déjà signalés.

d) Comptes-rendus scientifiques

Il a été constaté au cours de l'enquête que la Ligue ne demandait pas de comptes-rendus scientifiques aux bénéficiaires de subventions, au motif que la gestion de ces comptes-rendus aurait demandé le recrutement d'un personnel supplémentaire affecté à ce travail. Même s'agissant des axes de recherche, des renouvellements ont été faits sans présentation de rapport d'activité, comme pour l'axe Thérapie génique.

Ce n'est qu'au cours de l'enquête, en 1997, qu'une équipe d'un institut de Paris a transmis à la Ligue une liste d'équipements acquis grâce à une subvention de 0,5 MF attribuée en 1994 au titre de l'axe « Génétique et cancers » et un bref compte-rendu confirmant qu'elle avait « contribué à financer l'équipement d'un laboratoire de typage génétique ». C'est de même en janvier 1997 que la Ligue a reçu le compte-rendu scientifique d'un projet de thérapie génique financé en 1994.

Répondant pour un chercheur aidé en 1994 au titre de l'axe Cancer du sein, un directeur d'unité a transmis en 1997 différents documents sur les résultats : le nom du bénéficiaire de l'aide de la Ligue n'apparaît sur aucun de ces documents, qui se rapportent aux travaux d'un autre groupe de l'unité.

D'autres associations exigent de tels comptes-rendus, intermédiaires ou définitifs, dont une publication peut tenir lieu, qu'il est relativement simple de classer et de mettre à la disposition du conseil scientifique. L'expression réitérée par différents comités de leur désir d'obtenir un rapport sur l'utilisation des fonds marque qu'il n'est pas aisé pour eux non plus de « connaître le devenir de l'argent dépensé ».

La Ligue a exposé à la Cour que « pour des raisons de simplification administrative », elle « n'a pas l'habitude de demander des rapports de fin de contrat », mais qu'il « est quasiment constant que les bénéficiaires soient amenés après la fin de leur contrat à déposer une nouvelle demande » et qu'il « est alors très facile de juger le travail grâce au contrat précédent ». Elle a signalé que, dans le nouvel axe Immunologie des tumeurs, « tous les rapports ont été fournis pour la réunion des experts le 10 avril 1998 ».

Le comité de Paris, dont il était constaté qu'il n'exigeait lui non plus aucun compte-rendu écrit aux équipes de recherche à l'issue de leur projet, a de même décidé, en 1997, que les laboratoires qu'il parrainerait pour trois ans avec l'INSERM et le CNRS devraient « faire une synthèse de leurs travaux, qui pourra éventuellement être publiée ».

4°/ Le rôle de la Ligue dans le développement de la recherche sur le cancer

Des éléments d'évaluation ont été recherchés sur le rôle de la Ligue dans le développement de la recherche sur le cancer au cours de la période examinée.

Deux observations liminaires doivent être faites. La première est que la Ligue intervient rarement seule, ce que fait ressortir, par exemple, l'examen des huit tirés à part d'articles remis par l'un des chercheurs rencontrés au cours de l'enquête. Les articles sont signés en moyenne par 18 chercheurs (de 9 à 41 auteurs) et mentionnent 7 organismes financeurs (de 3 à 17 organismes). La Ligue n'est pas mentionnée dans un des huit articles ; citée dans les sept autres articles ⁴³, la Ligue n'est le seul financeur " caritatif " français que pour trois recherches ; elle est associée trois fois à deux autres associations et deux fois à une troisième.

La seconde remarque est qu'il est difficile d'assigner tel résultat à telle source de financement. L'une des aides dont l'utilisation a été examinée sur place était l'achat d'un appareillage d'électrophorèse en champ pulsé pour une équipe de l'INSERM. L'accent avait été placé par le directeur de l'unité sur une publication relative aux dysfonctionnements d'un gène responsable d'accidents vasculaires cérébraux provoquant une forme de démence héréditaire. Il est apparu que cette publication se rattachait à des travaux antérieurs à l'aide de la Ligue, qui n'était d'ailleurs pas citée. Deux autres articles ont alors été transmis « qui utilisent plus directement l'appareil acheté par

la Ligue ».

La Ligue a affecté 14,5 MF de 1990 à 1992 et 6,63 MF en 1993 et 1994 à l'axe HLA ⁴⁴. Elle finançait notamment l'achat d'automates permettant le typage HLA en classe II des donneurs par biologie moléculaire, ainsi que la réalisation de tels typages ⁴⁵. 15 comités départementaux ont versé 1,99 MF de 1993 à 1995 pour faire réaliser des typages classe II. La Ligue a exposé que l'axe HLA-Greffes de moelle a permis d'organiser le typage HLA classe II moléculaire fiable et automatisé dans 10 laboratoires et d'augmenter le nombre de donneurs du fichier existant. Elle a financé aussi une banque expérimentale de sang de cordon ombilical (1,6 MF de 1995 à 1997).

2,33 MF ont été alloués en 1991 et 1992, et 8,2 MF en 1993 et 1994, à l'axe Génétique et cancer dont l'objectif était la détermination des gènes de prédisposition à certains cancers. La Ligue a mentionné les contributions des laboratoires qu'elle a soutenus pour isoler des gènes majeurs de prédisposition - découverte du gène NF2 (neurofibromatose), localisation et identification de deux gènes de prédisposition au cancer du sein. La démarche de médecine prédictive a conduit à mettre en place des consultations de génétique, souvent ouvertes avec l'aide de la Ligue, organisées en réseaux.

La Ligue et le responsable de l'axe Thérapie génique du cancer portent au crédit de l'axe une augmentation de la lucidité quant aux indications de la thérapie génique, l'abandon de certains financements, la concentration sur un petit nombre de pistes intéressantes. La Ligue s'est associée en 1995 à l'appel d'offres des ministères de la recherche et de la santé, et de deux autres organismes tendant à créer des Centres et réseaux de thérapie génique.

La Ligue a indiqué au sujet de l'axe Cancer du sein qu'il y avait eu une forte demande d'axes thématiques en recherche clinique mais que les cliniciens intéressés n'étaient pas parvenus à faire fonctionner cet axe, qui « n'a pas connu les développements espérés » et a été arrêté à la fin de la deuxième année. Un second axe avait été envisagé, sur le cancer du côlon, mais le projet n'a pas vu le jour.

La Ligue souligne enfin, pour les bourses, sa « spécificité en ce qui concerne les candidatures post-DEA ».

(43) Le bureau national seul (4 cas), le bureau national et un comité départemental (2 cas), deux comités départementaux seuls (1 cas).

(44) Le typage HLA (*Human Leucocyte Antigen*) permet de classer les donneurs de moelle osseuse suivant les caractéristiques des antigènes tissulaires de leurs cellules nucléées, et ainsi de garantir l'histocompatibilité entre donneurs et malades en attente de transplantation médullaire.

(45) Le typage des gènes et molécules HLA de classe I par méthode sérologique était financé par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

B - Les actions d'information, de communication, de prévention et de dépistage

Les dépenses d'information, prévention et dépistage et les frais d'information et de communication, distingués sur le compte d'emploi consolidé, qui atteignaient 40,18 millions en 1995, ont représenté 11,2 % des emplois consolidés de 1993 à 1995.

en millions de francs

Compte d'emploi consolidé	1993	1994	1995	1996
<i>Vivre</i>	3,75	4,09	3,52	3,74
Prévention et dépistage	4,53	3,95	6,77	6,68
<i>Pataclope</i>	3,63	3,12	2,52	3,16
Information interne et relations internationales	0,04	0,77	1,58	1,03
Autres frais d'information	24,31	27,94	25,79	31,46
Total général	36,26	39,87	40,18	46,07

Elles sont pour plus des trois-quarts engagées par le bureau national.

1°/ La revue *Vivre*

Vivre est la principale publication périodique éditée par le bureau national de la Ligue. Ce trimestriel contient des articles d'information sur la recherche, l'activité des comités locaux, la vie quotidienne des malades, la prévention et le dépistage. Il est diffusé par abonnements, en principe payants, que les comités départementaux prennent fréquemment en charge sur leurs ressources pour le compte de leurs adhérents.

La multiplication de titres édités par la Ligue au cours des années récentes, *Pataclope* pour les jeunes, dans le cadre d'une politique de prévention, *Flash* destiné aux responsables des comités locaux, *Cancer au quotidien* pour les médecins généralistes, *Vaincre* pour accompagner les appels aux dons, peut gêner le développement de la revue *Vivre*, dont la vocation est généraliste et qui est le seul périodique de la Ligue à diffusion réellement payante. A cet égard, la très large diffusion, à partir du début de 1993, du périodique *Vaincre*, trimestriel comme *Vivre* et qui s'adresse pratiquement au même public d'adhérents ou de donateurs, a contribué à réduire l'audience de *Vivre*.

A partir de 1993, la rédaction et la conception de la revue ont été confiées à une société extérieure, ce qui a entraîné le licenciement des journalistes jusque-là rémunérés par la Ligue ⁴⁶. Le prestataire extérieur a été choisi après appel d'offres adressé à trois candidats possibles. Si un jury ad hoc a examiné les propositions, ni le conseil d'administration ni sa commission de la communication n'ont été consultés ni appelés à se prononcer sur ce choix.

En 1989, le tirage moyen trimestriel était voisin de 400 000 exemplaires mais il n'a cessé de baisser sensiblement depuis cette date. Malgré le recours à un groupe de presse et des efforts pour rendre la présentation plus attrayante, le tirage moyen est tombé à 206 000 exemplaires en 1995. Cette évolution s'explique surtout par la réduction de la

diffusion de la revue pour le compte des comités départementaux. Les abonnements n'ont pas dépassé 1,37 MF en 1994, soit moins de 55 000 abonnés à titre payant ; ils ont été inférieurs à 900 000 francs en 1995.

Une étude du lectorat de ce magazine, commandée par la Ligue, faisait ressortir en 1995, que la revue avait pâti de la concurrence interne de *Vaincre* et de l'absence de politique globale d'abonnement en raison du relatif manque d'intérêt des comités - dont plusieurs diffusent leur propre revue, comme dans les Hauts-de-Seine, - et qu'elle n'aidait pas suffisamment les lecteurs, sous forme de conseils ou de services.

La Ligue emploie ainsi chaque année des ressources comprises entre 3,5 et 4 MF pour publier une revue qui n'est reçue que par un adhérent sur trois environ, qui semble ne répondre que très imparfaitement aux attentes des lecteurs et qui subit la concurrence tant des grands magazines de santé que des autres publications de la Ligue, nationales ou locales.

La Ligue a répondu sur ce point que « les attentes d'évolution du contenu rédactionnel ont été prises en compte depuis lors », que le ton de la revue a été rendu « plus vivant », qu'elle a abandonné la publication de *Vaincre*, que la « sensibilisation des comités départementaux est difficile à obtenir », mais qu'une procédure d'appel à propositions serait organisée à la fin de l'année 1998. Elle a fait connaître en avril 1999 que sa réflexion se poursuivait sur le contenu de *Vivre* et que l'appel à propositions se déroulerait au second semestre de 1999, en même temps que la consultation de conseils en communication et en collecte de fonds.

2°/ Les dépenses d'information et de communication externe

La Ligue, dont la " notoriété spontanée " était tombée de 21 % des personnes interrogées en 1983 à 7 % en 1989, affecte chaque année des moyens financiers notables à la réalisation d'actions d'information et de communication externe, regroupés à la rubrique « autres frais d'information » du compte d'emploi (25,12 MF en 1995).

a) La conception et la réalisation des campagnes de communication

Ces dépenses, engagées pour l'essentiel par le bureau national, comprennent surtout des frais de publicité, de publications et de relations publiques, des frais de sous-traitance générale et les honoraires de l'agence chargée de concevoir et de mettre en œuvre les campagnes.

Selon une étude effectuée à la demande du président de la Ligue, le déficit de notoriété de la Ligue - qui affecte aussi la situation de la Ligue sur le " marché " des libéralités - aurait été dû à la dilution de ses efforts de communication entre les différents thèmes de la lutte contre le cancer sans spécificité par rapport à d'autres associations, à l'absence d'unicité du message et de mobilisation des comités départementaux, et à une insuffisante cohésion entre les actions de communication et de " marketing direct ".

De l'été 1991 à la fin de l'année 1995, la Ligue a confié à la même agence la conception et la réalisation des campagnes de publicité. Le contrat était renouvelable par tacite reconduction chaque année. Pour la campagne 1994, la Ligue a consulté quatre agences, dont le prestataire choisi en 1991. Leurs propositions ont été examinées par un groupe de trois personnes, présentant certes des garanties d'expertise, mais ni le conseil d'administration de la Ligue ni sa commission de l'information n'ont eu à se prononcer sur ce choix. La Ligue a exposé que le conseil a été informé de la consultation et de son aboutissement qui n'ont pas donné lieu à contestation.

C'est l'agence titulaire du marché précédent qui a été, de nouveau retenue en raison « de la conformité des messages à l'éthique du discours de la Ligue sur la maladie, de la connaissance du contexte interne et externe de la Ligue (peu facile à appréhender pour un publicitaire) ». De 1992 à 1995, la Ligue lui a versé 4,7 MF d'honoraires. Une nouvelle agence a été choisie, en revanche, pour la campagne de publicité 1996.

L'allongement et l'intensification des campagnes publicitaires à partir de 1994 ont entraîné une forte hausse des achats d'espace, de 43,7 % en 1994 pour la diffusion de 329 " spots " publicitaires, en sus d'une opération de " communication globale " sur les cancers de l'enfant à l'automne 1994. La Ligue a bénéficié, en 1991 et en 1992, du label officiel " cause d'intérêt général ", et dans le courant de l'année 1995, du label " Grande cause nationale ", ce qui lui a permis d'obtenir des aménagements tarifaires dans le secteur public de l'audiovisuel.

Les frais techniques et de production se sont élevés à 2,37 MF en 1994 (0,89 MF en 1993), en raison de la réalisation de 3 films publicitaires, d'une durée de 30 secondes chacun, en vue de leur diffusion à la télévision (1,53 MF). La Ligue finance aussi, à hauteur de 30 %, des émissions de 52 mn tournées sur le cancer pour une émission médicale d'une des chaînes de télévision ; en contrepartie, son logo figure aux génériques de début et de fin d'émission, et sur les documents et matériels servant à la production ou à la promotion.

b) Les résultats des campagnes

Diverses enquêtes d'opinion ont été réalisées pour apprécier l'impact de ces campagnes sur le public. Elles ont mis en évidence la progression de la notoriété de la Ligue, qui est passée de 13 % en 1992 à 21 % en 1994, ainsi que l'appréciation souvent positive des messages diffusés, mais aussi le caractère assez flou de l'identité propre de la Ligue, révélé par la persistance d'une certaine confusion avec d'autres associations dans l'esprit du public.

Le but principal recherché, à savoir l'augmentation des recettes et du nombre des adhérents, n'a été que très partiellement atteint : l'effectif des adhérents a diminué de 17,1 % de 1993 à 1995 et les dons ont baissé de 9,7 %. La Ligue invoque le durcissement de l'environnement caritatif, « la popularité et donc la concurrence efficace des associations à vocation humanitaire et des organisations concernées par la lutte contre l'exclusion », la banalisation de la " cause Cancer ", le développement du partenariat média pour d'autres causes, mais aussi une cohérence insuffisante de ses propres actions et « le niveau inférieur aux prévisions » des actions de prospection et de fidélisation. Elle a rappelé qu'un directeur de la communication a été recruté en mai 1994.

L'enquête a fait apparaître que, pour affirmer son identité, la Ligue est portée à mettre l'accent sur ses différences par rapport à d'autres associations, et à montrer que le cancer ne ressemble pas à d'autres maladies. Elle risque alors de susciter des réactions d'autres organismes faisant appel à la générosité publique.

La dernière année considérée a ainsi été marquée par une campagne controversée, à l'automne 1995 : « Il n'existe pas de préservatif contre le cancer. Liguons-nous » (spots télévisés, messages radiodiffusés et affiche). Il a été soutenu à l'époque que la Ligue avait « besoin de se faire identifier au milieu du bruit médiatique ». Le public ne l'a pas entendu ainsi : la Ligue a essuyé les critiques de la presse, des auditeurs, d'autres associations faisant appel à la générosité publique et de ses propres comités départementaux. Dans tel comité, le président « fait une mise au point concernant les spots télévisés de notre Ligue nationale » et les administrateurs « regrettent la teneur de ces messages ».

La Ligue a répondu à la Cour que le conseil d'administration a été consulté sur la campagne de communication à la télévision. Celle-ci « avait pour but de faire prendre conscience à l'opinion publique de l'importance de la cause cancer » et « était appelée à se développer sur une large période ». « Un certain nombre d'études et d'analyses nous conduisaient, en effet, à penser que les Français se détournaient de la cause cancer sous l'influence d'actions médiatiques menées par les associations de lutte contre le sida et par les associations humanitaires internationales. » L'agence de conseil en communication a exposé, pour sa part, que « si certains choix stratégiques peuvent être discutés, il s'agit d'une constante pour toutes les campagnes publicitaires, aucun élément ne permettant en l'espèce de retenir qu'ils aient été inadaptés ».

Le résultat global des actions conduites pour mieux préciser l'identité de la Ligue et accroître sa notoriété paraît donc mitigé, malgré l'importance des sommes investies dans les actions publicitaires.

3°/ Les actions de prévention et de dépistage

La Ligue conduit depuis plusieurs années une politique visant à promouvoir ou à aider la prévention et le dépistage, sous l'impulsion d'un comité de prévention placé auprès de son conseil d'administration. Cette politique associe fréquemment le bureau national et les comités départementaux. Le conseil d'administration soulignait, en décembre 1992, « la nécessité, pour la Ligue, de bien se positionner par rapport [aux] thèmes du dépistage et de la prévention, ce qui pourrait contribuer à donner une image plus spécifique à notre Association ».

a) La lutte contre le tabagisme

Le poste " Pataclope " du compte d'emploi recouvre la fourniture de moyens à des clubs de jeunes. D'un montant de 2,52 MF en 1995, il a représenté 37,8 % des dépenses consolidées de prévention et de dépistage de 1993 à 1995.

Les clubs " Pataclope " sont créés à l'initiative des comités départementaux ; il en existait 68 en 1995, regroupant environ 70 000 adhérents. On ne comptait toutefois aucun club dans 26 départements (dont Paris). Leur objectif est d'inciter les jeunes de 7 à 14 ans à vivre sans tabac. La Ligue publie un trimestriel, réalise des documents vidéo, utilise du matériel pédagogique et " promotionnel " (casquettes, chemises, etc.). Le coût moyen de cette action s'est établi en 1994 et 1995 à 43 385 francs par club et à 43 francs par adhérent.

Un audit, effectué en 1992 à la demande de la Ligue avait conclu que " Pataclope " pouvait être considéré comme un bon outil de prévention du tabagisme auprès des jeunes, mais qu'il devait être traité sur une base médicale afin d'éviter de voir l'action se transformer en gadget. Une deuxième a souligné, en 1994, que le recrutement ressemblait souvent plus à un " enrôlement " à l'occasion d'actions sur un site ou auprès d'un groupe qu'à une adhésion volontariste des enfants, que 22 % des clubs acceptaient des enfants qui continuaient à fumer et que le profil de recrutement n'était conforme aux recommandations en matière d'adhésion volontaire et de tranches d'âge que dans 42 % des clubs.

Pour la mise en place des informations, les clubs nouent peu de contacts avec les caisses d'assurance maladie, les services de santé publique dans les hôpitaux, les associations de prévention scolaires, les clubs de santé scolaires. Les actions auprès des collectivités locales et des services départementaux de l'enfance sont restées, elles aussi, limitées.

La Ligue a précisé que le comité de pilotage de l'opération a rédigé en 1996, et complété en 1998, un document " Repères pour gérer et animer un club ", et qu'une nouvelle enquête fait apparaître que « les Clubs Pataclope semblent bien recruter des enfants présentant des risques et probablement de façon similaire aux enfants français du même âge ».

La Ligue conduit d'autres actions de lutte contre le tabagisme. Elle a ainsi coordonné pour la France en 1993 le programme « Europe contre le cancer » sur le thème du tabagisme passif.

Sa participation financière à la 9e conférence mondiale sur le tabac et la santé en octobre 1994 appelle une observation. La Ligue, qui avait fourni une aide financière (0,1 MF), a accepté, en outre, de recevoir les contributions de deux organismes qui désiraient participer au financement de la manifestation, à titre de partenariat commercial exclusif pour l'un, mais entendaient bénéficier des avantages fiscaux liés aux dons à des œuvres reconnues d'utilité publique⁴⁷. Les organisateurs de la conférence ont demandé à la Ligue de « servir d'intermédiaire » pour l'encaissement de ces fonds (0,5 MF), qu'elle s'est contentée de leur reverser.

b) La participation au financement d'une étude épidémiologique

Outre les actions de lutte contre le tabagisme, la Ligue participe au financement d'une étude épidémiologique sur

les cancers du sein et du côlon, l'étude épidémiologique Éducation nationale E3N, financée à hauteur de 50 % environ, depuis l'origine, par des fonds européens (programme européen contre le cancer) et pour laquelle les dépenses totales ont été proches de 15 MF de 1990 à 1995. La contribution de la Ligue (4,45 MF de 1993 à 1995) provient à la fois du bureau national et de 33 comités départementaux ; la Ligue a précisé que les versements de ceux-ci au bureau national ont doublé de 1994 (0,83 MF) à 1996 (1,65 MF), mais que les retards constatés par la Cour dans les versements en fin d'année à la formation de recherche sont dus aux retards dans les règlements des comités.

Pour cette étude, la Ligue reçoit, depuis 1991, des dons importants d'une entreprise privée (1,5 MF en 1993 et 1994). Elle n'en reversait qu'une partie à l'équipe de recherche (1 MF), une partie des dons servant à couvrir divers frais de fonctionnement liés à la réalisation de l'étude. Elle a précisé que les sommes encaissées depuis 1995 sont intégralement reversées à l'unité de recherche.

La Ligue se satisfait d'informations partielles sur l'utilisation des sommes attribuées. Malgré l'importance des subventions accordées chaque année, et la durée de l'opération (10 ans), elle n'a passé aucune convention avec l'INSERM ni avec les autres organismes concernés par l'étude. Depuis le début de l'étude, le comité de pilotage ne s'est réuni qu'une seule fois, en mars 1993.

c) La participation de la Ligue aux campagnes de dépistage du cancer du sein

Ces campagnes n'avaient connu qu'un développement limité avant 1994. Le programme de dépistage systématique du cancer du sein a été relancé en mai 1994. Un accord sur le programme national de dépistage systématique du cancer du sein a été conclu le 14 mai 1994 entre l'État, les départements et la CNAMTS, prévoyant sa poursuite sur 5 ans et définissant le rôle des différents intervenants, l'État finançant le fonctionnement du comité national de pilotage, et du comité national de gestion et d'évaluation du programme, les caisses primaires d'assurance maladie finançant le test de dépistage, et les conseils généraux prenant en charge le fonctionnement des structures départementales nécessaires au programme. La Ligue est représentée dans les structures nationales de pilotage du programme.

La Ligue a également soutenu une enquête dans la région Ile-de-France, caractérisée par l'absence de campagne de dépistage systématique du cancer du sein, et attribué des subventions à des associations locales de dépistage, notamment à Strasbourg. Son comité de prévention constatait toutefois, en 1995, que les taux de participation restaient faibles et qu'il fallait « comprendre pourquoi les campagnes de masse n'ont pas de succès ». La Ligue a précisé, sur ce point, qu'elle finance, avec la direction générale de la santé, une recherche sur les résistances des femmes au dépistage du cancer du sein, dont les résultats étaient attendus en 1998.

En revanche, ainsi qu'elle l'a exposé ci-avant, la Cour considère que le " spot " sur le cancer du sein largement diffusé à la télévision pendant l'année 1994, pour une dépense globale de 2,17 MF, mais sur lequel le comité de prévention n'a pas eu à se prononcer, se rattache moins à la prévention qu'aux actions de communication générale de la Ligue.

La prise en charge par la Ligue du fonctionnement de la cellule gestionnaire du programme de dépistage systématique du cancer du sein, placée par l'arrêté ministériel du 13 mai 1994 auprès du secrétaire général du comité national de pilotage, le directeur général de la santé, s'analyse, quant à elle, comme un service rendu à la direction générale de la santé.

Le ministre délégué à la santé avait demandé, en octobre 1994, au directeur général de la santé de se rapprocher de la Ligue « chargée d'opérer le recrutement de cette cellule gestionnaire ». Le ministère a, de fait, demandé à la Ligue de participer au fonctionnement de la cellule, en assurant notamment le relais pour recruter les trois salariés qui allaient la constituer. Par une convention du 26 octobre 1994 avec le ministre de la santé, la Ligue s'est engagée à fournir les moyens nécessaires pour mener à bien les actions, le ministère s'engageant de son côté à la soutenir

financièrement. Les deux salariées qu'elle a recrutées n'ont pas travaillé à son siège, mais dans les locaux de la direction générale de la santé sous l'autorité du médecin coordinateur du programme national de dépistage.

La Ligue a reçu au total du ministère 1,04 MF de 1994 à 1996. Elle avait dépensé 0,76 MF à la fin de 1995. La Ligue a précisé qu'elle a encore dépensé 0,19 MF en 1996, qu'elle a réglé en 1997 - sur de nouvelles instructions du ministère - des prestations de formation continue et des frais de déplacement de membres de la " cellule gestionnaire ", et qu'il restait un reliquat de 41.637 F en 1998.

d) Les actions d'éducation à la santé

Le comité de Paris, à défaut d'accord du bureau national, a participé au financement de la réalisation de vidéocassettes par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) comme support audiovisuel sur l'éducation à la santé à l'intention des enseignants et de leurs élèves (0,88 MF en 1994 et 1995).

Il a exposé qu'il « apparaissait, en 1992-1993, que le ministère de l'Éducation nationale n'envisageait pas de donner à cette discipline [l'éducation à la santé] la place qu'elle méritait » et que son initiative, « maintenant reprise par le bureau national de la Ligue, permet au ministère de disposer d'un support audiovisuel (au moment où l'éducation à la santé devient une discipline à part entière) que les comités départementaux de la Ligue peuvent acquérir au moindre coût pour en faire don aux enseignants ».

C - Les dépenses de formation du personnel médical

La formation médicale a constitué 1,45 % des emplois du compte d'emploi consolidé de 1993 à 1995 :

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Formation personnel médical	4,49	5,18	5,33	4,36

La Ligue verse chaque année à une association de médecins généralistes, qu'elle a créée en 1987, MG Cancer, une aide financière pour la formation de généralistes « destinée notamment à couvrir les frais de fonctionnement de votre association » : 0,75 MF en 1993 et 1994, 0,6 MF en 1995, 0,6 MF également en 1996 et 0,55 MF en 1997 selon les indications fournies par la Ligue. La subvention a formé 74,6 % des produits de l'association de 1993 à 1995. L'association propose une indemnisation aux généralistes qui effectuent des stages dans des services de cancérologie.

L'association collabore avec la Ligue pour la rédaction d'un " 4 pages *Cancer au quotidien* " inséré plusieurs fois par an dans un quotidien médical. La Ligue a réglé à ce titre des subventions de 0,68 MF en 1993, 1,66 MF en 1994, 1,57 MF en 1995, ainsi que des honoraires.

La Ligue verse chaque année une subvention à une autre association pour la manifestation Eurocancer (0,08 MF en 1993, 0,12 MF en 1994, 0,1 MF en 1995). Les organisateurs peuvent ainsi rendre gratuite la participation aux sessions. Les justifications produites au cours de l'instruction n'établissent pas que la Ligue bénéficie d'un partenariat véritable pour cette opération.

La Ligue soutient aussi la banque de données cancérologiques CIRCAN⁴⁸ destinée aux médecins généralistes, créée en 1986 par la Fédération des centres de lutte contre le cancer. La subvention de la Ligue - 1,2 MF pour chacune des années 1993 à 1995, 1,1 MF en 1996 et 1997 - permet de rendre pratiquement gratuit l'accès des

médecins à cette banque d'information, qui comptait 9 760 abonnés en 1995.

D - L'aide aux malades

L'aide aux malades a constitué 6,7 % des emplois du compte d'emploi consolidé de 1993 à 1995 :

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996
Aide aux malades	22,53	23,24	23,71	23,92

L'aide aux malades du bureau national ne forme que le dixième environ de l'aide de la Ligue, pour des subventions à de grandes associations et des contributions à la réhabilitation de locaux hospitaliers. C'est, en revanche, une action importante de nombreux comités. Un des présidents rencontrés au cours de l'enquête de la Cour l'a présentée comme " une des fiertés " de son comité.

a) Aide financière aux malades

Les aides financières, qui forment environ les quatre cinquièmes de l'aide aux malades, sont allouées après examen des demandes par des assistantes sociales.

La consultation des registres de secours et des procès-verbaux de la commission d'aide financière mise en place au comité du Rhône ⁴⁹ a fait ressortir le sérieux de l'examen des demandes et du suivi des décisions, ainsi que le respect des règles de déontologie (destruction des certificats médicaux après leur consultation par les personnes habilitées). D'autres comités n'avaient pas de commission structurée, comme celui de Loire-Atlantique, ou n'avaient pas formalisé leurs procédures, comme celui du Pas-de-Calais. La Ligue a précisé qu'une commission sociale a été créée à la fin de l'année 1996 auprès du comité de Loire-Atlantique et que celui du Pas-de-Calais a diligencé un audit en 1997.

Des anomalies avaient été mises en évidence sur ce point aussi au comité de l'Ariège ; la Ligue a indiqué que les responsables élus en 1997 avaient traité les anomalies relevées et que les secours étaient désormais attribués au vu de dossiers et avec l'approbation du bureau.

b) Aide non financière aux malades

Les comités départementaux aident des organismes qui cherchent à améliorer les conditions d'hospitalisation ou de prise en charge de la maladie.

L'aide prend la forme notamment d'accueil et d'écoute des malades et de leurs familles : " service national Écoute cancer ", services " Accueil-Cancer " dans différents départements, subventions aux associations d'aide aux malades,. La Ligue a exposé que « la prise en compte de plus en plus affirmée de la qualité de vie des patients et de leurs proches » lui a fait élargir le champ de ses actions en ce domaine, « tout en assurant une formation rigoureuse et un encadrement des bénévoles ».

Certains comités développent aussi une activité de prêt d'appareils : le comité des Pyrénées-Orientales met ainsi des pompes ambulatoires à la disposition d'un service de cancérologie de Perpignan. Les pompes, qui restent la propriété de la Ligue, permettent aux malades, selon celle-ci, de bénéficier d'un traitement à domicile, « moins coûteux et traumatisant qu'une hospitalisation ».

(46) Les indemnités et rappels ont atteint un montant global de 576 422 F (dont 320 844 F au titre des indemnités de licenciement).

(47) Article 238*bis* du code général des impôts.

(48) CIRCAN = Centre d'Information Régional sur les CANcers.

(49) 11 commissions en 1995, 151 demandes examinées, 138 acceptées pour 430 369 F (3 119 F par dossier).

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public par l'association La Ligue nationale contre le cancer

E - Les frais de gestion

1°/ Part des frais de gestion dans les emplois

De 1993 à 1995, les dépenses portées au poste " frais de gestion " du compte d'emploi consolidé de la Ligue se sont élevées à 13,4 % des emplois totaux. Les frais de gestion du bureau national en forment plus du quart.

en millions de francs

<i>Comptes d'emploi consolidés</i>	1993	1994	1995	1996
Frais de gestion	46,27	47,29	44,48	44,48
Dépenses de personnel	27,95	29,70	28,13	28,55

La part des dépenses de personnel est élevée : de 1993 à 1995, les rémunérations et charges sociales et fiscales, y compris le personnel intérimaire ou détaché, ont formé 62,1 % des frais de gestion. De plus, des dépenses de personnel, pour un montant de 12,33 MF en 1995, sont imputées aussi à d'autres postes du compte d'emploi, recherche et amélioration des conditions de diagnostic, de dépistage et de traitement (1,11 MF), aide aux malades (1,16 MF), information, communication et prévention (6,62 MF), frais d'appel à la générosité publique, de manifestations et d'activités de récupération (3,44 MF), de sorte qu'au total, les frais de personnel représentent, en réalité, 40,5 MF, soit 9,6 % de l'ensemble des emplois, et 10,2 % des emplois recensés par la Cour ⁵⁰.

La Ligue comptait 207 salariés en 1994 et 194 en 1995 ⁵¹. Elle bénéficie aussi, surtout dans ses comités départementaux, du concours de bénévoles " administratifs ", dont le nombre en équivalent temps plein est voisin de l'effectif salarié (208 bénévoles en 1994, 183 en 1995). Il s'y ajoute le personnel mis à disposition par diverses collectivités (8 personnes en 1994, 7 en 1995).

2°/ Les dépenses de personnel du bureau national

Les charges de personnel inscrites au poste " frais de gestion " du compte d'emploi du bureau national pour 1995 s'élevaient à 7,3 MF, tandis que des charges de personnel atteignant 6,91 MF étaient imputées à d'autres postes. Les dépenses totales de personnel, 14,2 MF, dépassaient de 20,6 % celles de 1993 ⁵², soit une progression annuelle de 9,8 %, sous l'effet notamment du versement d'indemnités de licenciement ou de transaction.

a) L'effectif du bureau national

L'effectif global du bureau national s'élevait en 1996 à 62 personnes, dont 27 bénévoles participant de manière régulière à la vie de l'association, correspondant, selon la Ligue, à 10 personnes en équivalent temps plein, et 35 salariés, presque tous à temps plein, non compris le chef du service des legs, alors rémunéré par des honoraires. La direction administrative et financière, qui regroupe la comptabilité, l'administration générale et l'informatique, employait 24 agents, rémunérés ou bénévoles (18 en équivalent temps plein), et la direction de la communication et du marketing 11 agents (10,5 en équivalent temps plein).

L'effectif rémunéré du bureau national est relativement nombreux, compte tenu du fait que chaque comité départemental s'administre lui-même, conçoit et réalise ses propres programmes d'action. La Ligue soutient toutefois que la décentralisation des actions n'allège pas la tâche du siège national. Il n'en reste pas moins que la coordination des actions locales en matière de prévention et d'aide aux malades est assurée, dans une large mesure, au sein du bureau national, par des bénévoles ; de même, pour définir et réaliser les campagnes nationales de communication et de marketing direct, le bureau national fait appel à des prestataires extérieurs et règle d'ailleurs des honoraires élevés ; enfin pour la consolidation des comptes et la formation comptable des trésoriers et salariés des comités locaux, il bénéficie du concours d'un grand cabinet d'expertise comptable.

En 1996, le bureau national comptait 15 cadres salariés sur un effectif rémunéré de 35, soit un taux moyen d'encadrement de 42,9 %. Ce chiffre de 15 ne tient pas compte des bénévoles de haut niveau, ou des administrateurs de la Ligue, qui animent des services ou président des comités.

b) Les niveaux de rémunération

Les salariés du bureau national et des comités départementaux ne sont pas régis par une convention collective. Les lettres d'engagement prévoient le versement d'une prime de fin d'année et de 2 primes d'un demi-mois, ce qui porte à 14 mois la rémunération des agents. Les agents bénéficient d'une prime d'ancienneté (égale à 1 % par an du salaire de base, avec un plafonnement à 15 %).

Durant la période considérée, le bureau national rémunérait trois directeurs ou assimilés : la directrice générale, un directeur, dont les fonctions se limitaient à la gestion administrative et financière du bureau national, et une déléguée à la communication et aux relations extérieures, puis un directeur de la communication. Les rémunérations brutes annuelles de ces directeurs étaient comprises entre 455 400 F et 552.500 F en 1994, et entre 462 200 F et 621 800 F en 1995. Elles sont élevées par rapport à la situation constatée dans d'autres organismes faisant appel à la générosité publique, notamment dans le secteur humanitaire.

Pour les autres cadres - non compris le chef du service informatique, - la rémunération brute annuelle, toutes primes confondues, variait en 1995 entre 286 000 F et 315 100 F, en fonction de l'ancienneté et des fonctions exercées.

Conclusion

Les ressources dont la Ligue doit justifier l'emploi ont été comprises entre 390 et 430 MF par an durant la période considérée, marquée par une baisse des dons et cotisations encaissés. Les comptes d'emploi consolidés que la Ligue a établis, non sans difficulté, feraient apparaître, selon elle, un taux de 64 % de ressources affectées à la lutte contre le cancer en 1995. S'il est tenu compte du coût des campagnes de communication, qui visent simultanément à accroître sa notoriété, avec des résultats pourtant mitigés, et des affectations mises en réserve pour des actions ultérieures, l'effort réel en faveur de la lutte contre le cancer est inférieur de quelques points. Les frais de collecte absorbent près de 20 % des ressources, et certains frais de structure du bureau national sont élevés par rapport à ceux d'autres organismes faisant appel à la générosité publique.

L'assemblée générale de juin 1992 assignait à la Ligue pour objectif à trois ans d'être plus active, plus créative, plus solidaire et plus rigoureuse.

Néanmoins, pendant la période examinée, le bureau national ignorait la part des thèmes prioritaires dans les aides à la recherche des comités départementaux, dont le fonctionnement scientifique était, de surcroît, inégal. En matière de prévention du tabagisme chez les jeunes, des écarts importants ont de même été relevés par rapport aux critères établis au niveau national. Les appels à la générosité du public ne faisaient pas l'objet d'une harmonisation systématique entre les messages de la Ligue nationale et ceux de ses comités. S'agissant de la sécurité des

opérations, tant en recettes qu'en dépenses, il a été constaté que la Ligue n'était pas à l'abri des agissements indéliques de certains de ses membres, malgré l'existence d'instructions sur les procédures comptables.

L'ancien président de la Ligue nationale a exposé à la Cour que « si le fonctionnement en réseau constitue une force considérable pour les actions de proximité auprès des malades et pour les actions de santé publique, cette disposition décentralisée implique des contraintes rigoureuses sur les 101 comités départementaux pour que le fonctionnement ne soit pas altéré par des initiatives locales inadéquates ».

La Cour mesure ces contraintes, comme les « difficultés de fonctionnement de certains comités où le bénévolat se fait rare », dont la Ligue a fait état.

Elle prend acte des indications données par la Ligue sur les nouveaux statuts adoptés en juin 1998, qui instituent notamment une conférence des présidents des comités départementaux, introduisent une représentation des malades au conseil d'administration de la fédération et limitent à deux fois la rééligibilité des administrateurs sortants. Elle note aussi que la Ligue attend d'une nouvelle procédure une meilleure harmonisation des pratiques comptables.

La Cour appelle l'attention sur trois points :

Une réflexion de la Ligue paraît nécessaire sur les démarches compatibles avec l'éthique d'une association reconnue d'intérêt public pour solliciter la générosité du public et faire connaître ses actions aux officiers ministériels et à leur clients.

Les modalités de placement des fonds disponibles, conformément aux dispositions législatives relatives aux associations reconnues d'utilité publique, ne doivent pas revêtir un caractère spéculatif. Le produit des appels à la générosité publique ne doit pas servir à financer des opérations hasardeuses, même exceptionnellement.

Le souci, affirmé par la Ligue, d'améliorer la gestion scientifique de ses comités départementaux et d'associer les organismes publics de recherche à sa politique d'aide devrait la conduire à rechercher des conventions de coopération avec eux, notamment pour l'achat d'appareillages coûteux et le soutien de projets fédératifs. La même logique devrait la conduire à mettre fin à la pratique du versement sur des comptes privés des aides attribuées à des chercheurs appartenant à ces organismes. Elle devrait aussi l'encourager à poursuivre la valorisation de partenariats diversifiés, tout en maintenant une coopération avec les centres régionaux de lutte contre le cancer.

Fédération d'associations qui recueillent l'essentiel des dons, sinon des legs, et décident d'une bonne partie de leur emploi, la Ligue nationale contre le cancer se décrit elle-même comme étant « en face d'éléments extrêmement divers ». Cette pluralité de décideurs, dont la vie associative est d'intensité inégale, rend assurément difficile la mise en œuvre d'orientations prioritaires et de bonnes pratiques. Afin de garantir la conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique, la Ligue doit donc poursuivre ses efforts de cohésion et d'unité autour des lignes directrices indiquées aux donateurs et dans le respect de procédures concertées d'action.

**Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des
ressources collectées auprès du public par l'association
La Ligue nationale contre le cancer**

ANNEXE

Comptes d'emploi consolidés - Exercices 1993 à 1996

Compte d'emploi consolidé. - Exercice 1993

RESSOURCES		EMPLOIS	
dons :		Recherche + ACDDT	164 950 208,42
- Affectés	6 762 575,00	Aide aux Malades	22 525 857,65
- Non affectés	125 297 587,34	Information Prévention Dépistage	31 113 516,09
	132 060 162,34	Formation du personnel medical	4 485 676,82
Legs et Donations :		Frais appel generosite publique	47 234 048,18
- Affectés	17 098 643,69	Frais de manifestations	2 702 820,04
- Non affectés	95 562 693,03	Achats p/reventes et frais activites de recuperation	4 556 127,64
	112 661 336,72	Frais d'information et communication	5 152 391,14
Autres produits :		Cotisations	57 621,52
- Parrainage et mécénat	73 800,30	Frais de gestion	46 271 080,39
- Manifestations	12 457 981,34	Affectations aux actions de lutte contre le cancer	13 548 912,89
- Autres produits	3 643 122,86	Dotations aux amortissements	8 843 847,32
- Dons en nature	14 922,00	Autres provisions	2 300 198,80
	16 189 826,50	Frais financiers	3 008 143,44
		Vnc des immobilisations	38 024 289,46
Subventions :		Impôts et taxes	246 471,00
- Etat	-		

- CEE	272 193,11		
- Collectivités locales	2 441 451,70		
- Affectées	9 647 989,84		
	12 361 634,65		
Cotisations :	41 597 515,69		
Abonnements :	1 631 192,20		
Ventes d'autres produits et services	16 675 436,80		
Produits financiers	35 666 248,05		
Cessions des immobilisations :	40 210 071,48		
Reprises sur dotations aux projets :	-		
Autres reprises sur provisions	4 609 972,25		
Reprises sur fonds de reserves	15 699 214,38	Excédent de l'exercice	34 341 400,26
	429 362 611,06		429 362 611,06

SIGNATURES :

LE PRÉSIDENT

LE TRÉSORIER

LE COMMISSAIRE AUX
COMPTES

Compte d'emploi consolidé. - Exercice 1994

RESSOURCES		EMPLOIS	
dons :	133 078 386	Recherche + acddt	159 171 351
- Affectés	5 158 825	Aide aux Malades	23 238 115
- Non affectés	127 919 561	Information Prévention Dépistage	38 926 037
Legs et Donations :		Formation du personnel medical	5 182 896
- Affectés	22 396 274	Frais appel generosite publique	50 362 878
- Non affectés	99 096 607	Frais de manifestations	2 161 339
	121 492 881	Achats p/reventes et frais activites de recuperation	3 710 079
Autres produits :		Frais d'information et communication	944 070
- Parrainage et mécénat	10 977	Cotisations	126 890
- Manifestations	12 213 489	Frais de gestion	47 285 505

- Autres produits	3 399 531	Affectations aux actions de lutte contre le cancer	11 034 055
- Dons en nature	45 860	Dotations aux amortissements	7 076 171
	15 669 857	Autres provisions	1 151 734
Subventions :		Frais financiers	11 654 711
- Etat	829 453	Vnc des immobilisations	17 757 351
- CEE	411 546	Impôts et taxes	184 471
- Collectivités locales	7 618 335		
- Autres subventions	1 675 002		
- Affectées	2 838 767		
	13 373 103		
Cotisations :	39 890 495		
Abonnements :	1 164 276		
Ventes d'autres produits et services	15 539 858		
Produits financiers	16 634 670		
Cessions des immobilisations :	16 924 480		
Reprises sur dotations aux projets :	2 005 974		
Autres reprises sur provisions	5 937 037		
Reprises sur fonds de reserves	11 430 009	Excedent de l'exercice	13 173 373
	393 141 026		393 141 026

SIGNATURES :

LE PRÉSIDENT

LE TRÉSORIER

*LE COMMISSAIRE AUX
COMPTES*

Compte d'emploi consolidé. - Exercice 1995

RESSOURCES		EMPLOIS	
dons :		Recherche + acddt	158 342 704
- Affectés	3 187 836	Aide aux Malades	23 709 021
- Non affectés	116 059 015	Information Prévention Dépistage	39 514 218
	119 246 851	Formation du personnel medical	5 327 245
Legs et Donations :		Frais appel generosite publique	52 478 413
- Affectés	21 423 169	Frais de manifestations	2 989 889

- Non affectés	116 694 772	Achats p/reventes et frais activites de recuperation	3 300 518
	138 117 941	Frais d'information et communication	668 520
Autres produits :		Cotisations	130 619
- Parrainage et mécénat	9 195	Frais de gestion	44 480 831
- Manifestations	11 733 476	Affectations aux actions de lutte contre le cancer	15 837 136
- Autres produits	7 719 935	Dotations aux amortissements	6 544 462
- Dons en nature	52 102	Autres provisions	1 428 582
	19 514 708	Frais financiers	4 403 548
Subventions :		Vnc des immobilisations	26 250 667
- Etat	476 252	Impôts et taxes	377 788
- CEE	727 903		
- Collectivités locales	8 131 129		
- Autres subventions	1 242 257		
- Affectées	1 742 781		
	12 320 322		
Cotisations :	35 351 520		
Abonnements :	889 197		
Ventes d'autres produits et services	13 349 759		
Produits financiers	28 937 832		
Cessions des immobilisations :	27 475 071		
Reprises sur dotations aux projets :	6 739 300		
Autres reprises sur provisions	5 416 228		
Reprises sur fonds de reserves	16 088 395	Excedent de l'exercice	37 662 963
	423 447 124		423 447 124

SIGNATURES :

LE PRÉSIDENT

LE TRÉSORIER

*LE COMMISSAIRE AUX
COMPTES*

Compte d'emploi consolidé. - Exercice 1996

RESSOURCES		EMPLOIS	
dons :		Recherche + acddt	176 546 506
- Affectés	5 301 896	Aide aux Malades	23 923 907
- Non affectés	110 476 326	Information Prévention Dépistage	45 079 776
	115 778 222	Formation du personnel medical	4 364 050

Legs et Donations :		Frais appel generosite publique	56 390 311
- Affectés	14 286 818	Frais de manifestations	2 878 191
- Non affectés	127 933 441	Achats p/reventes et frais activites de recuperation	1 825 340
	142 220 259	Frais d'information et communication	988 013
Autres produits :		Cotisations	122 725
- Parrainage et mécénat	1 400	Frais de gestion	45 023 767
- Manifestations	9 975 821	Affectations aux actions de lutte contre le cancer	14 681 172
- Autres produits	6 809 671	Dotations aux amortissements	5 531 994
- Dons en nature	3 727	Autres provisions	929 708
	16 790 619	Frais financiers	1 199 482
Subventions :		Vnc des immobilisations	33 620 808
- Etat	87 266	Impôts et taxes	184 963
- CEE	-		
- Collectivités locales	6 751 350		
- Autres subventions	700 983		
- Affectées	1 615 211		
	9 154 810		
Cotisations :	30 424 990		
Abonnements :	938 466		
Ventes d'autres produits et services	11 072 003		
Produits financiers	27 618 555		
Cessions des immobilisations :	35 295 571		
Reprises sur dotations aux projets :	7 212 116		
Autres reprises sur provisions	6 276 823		
Reprises sur fonds de reserves	12 466 337	Excedent de l'exercice	1 958 058
	415 248 771		415 248 771

SIGNATURES :

LE PRÉSIDENT

LE TRÉSORIER

*LE COMMISSAIRE AUX
COMPTES*

**Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des
ressources collectées auprès du public par l'association
La Ligue nationale contre le cancer**

**Réponse de l'association
La Ligue nationale contre le cancer
aux observations de la Cour des comptes**

Le contrôle de la Cour des comptes a concerné les exercices 1993, 1994 et 1995; il s'est déroulé de septembre 1995 au début de l'année 1997 pour la partie essentielle. Il s'est poursuivi d'une manière ponctuelle en 1997 et 1998. Il a mobilisé d'une manière importante tous les services du siège. Un certain nombre de comités départementaux ont été interrogés par écrit ou visités par les rapporteurs. Le travail de coordination : réponses aux questionnaires, contacts avec les représentants des comités et les rapporteurs a été assuré par un cadre bénévole à partir du mois de février 1996.

La Cour des comptes consacre une série de développements à l'affectation des ressources aux missions sociales de la Ligue nationale contre le cancer, ce qui nous semble être la question la plus importante du fonctionnement d'une association caritative et humanitaire.

La Cour relève également les difficultés engendrées par le fonctionnement décentralisé de la Ligue nationale contre le cancer, fédération de 101 comités départementaux, travaillant en réseau. Chacun de ces comités fonctionne sous le régime de la loi de 1901 et la bonne appréciation de ce fonctionnement en réseau doit prendre en compte les disparités parfois importantes qui peuvent exister entre les différents comités et la nécessaire solidarité qui doit les unir entre eux et avec le siège national, l'ensemble siège et comités constituant une Fédération.

Le rapport de la Cour, tout en appelant « la Ligue nationale contre le cancer à poursuivre ses efforts de cohésion et d'unité », relève un certain nombre d'anomalies ou de dysfonctionnements ponctuels qui se sont produits durant la période des années 1993-1995. Ces erreurs ont été corrigées depuis la période considérée.

La Cour met enfin en relief certains problèmes d'organisation, telle la gestion des legs ou la mercatique. La plupart de ces problèmes ont été résolus ou sont en voie de l'être.

1° Les missions sociales de la Ligue nationale contre le cancer

Le président Pallez, dans sa note de présentation du mois de juillet 1998, rappelait que la Ligue nationale contre le cancer n'est pas une association dont la mission unique ou essentielle serait le recueil de fonds pour favoriser la recherche cancérologique. Ses missions sociales statutaires prévoient, à côté de l'aide à la recherche (a), deux autres missions hiérarchiquement équivalentes pour faire reculer le cancer :

b) La lutte contre les facteurs connus de cancérisation par l'information, l'éducation sanitaire, la prévention et le dépistage;

c) L'action pour les malades et leurs familles.

La Cour des comptes a bien retenu l'aide à la recherche ainsi que l'amélioration des conditions de dépistage et de traitement dans le tableau d'affectation de nos emplois à nos missions sociales. La Cour a également reconnu le fait que l'information, l'éducation sanitaire et la prévention sont à classer dans nos missions sociales au même titre que les deux autres chapitres.

Il s'agit pour cette dernière mission en effet d'une véritable obligation de service public. C'est d'ailleurs pour démultiplier cette action que le ministère demandait par une circulaire (15 février 1957) aux préfets de favoriser la naissance de comités de la Ligue nationale contre le cancer dans tous les départements. Nos 101 comités départementaux participent ainsi activement aux campagnes d'information, de prévention et de dépistage.

A titre d'exemple, la communication est un élément essentiel de la réussite d'un programme de dépistage de masse du cancer du sein. Les programmes européens prévoient dans leur budget un poste important pour la communication, car tous les experts s'accordent pour dire qu'en dessous d'une participation de 60 % de la population, on n'observe pas de réduction significative de la mortalité dans la population concernée. Or, en France jusqu'en 1999, aucun programme départemental de dépistage mis en oeuvre n'a encore atteint ce pourcentage. D'où la nécessité de communiquer pour obtenir un taux de participation rendant le dépistage efficient.

La Cour suggère, à la page 23 de son rapport, que ces campagnes d'information ou de prévention peuvent être en partie assimilées à des actions de « notoriété » destinées « simultanément à améliorer la collecte des ressources » au seul motif qu'elles portent la signature de la Ligue nationale contre le cancer, alors que ces campagnes se font en étroite concertation avec les pouvoirs publics et parfois ont été soutenues par une contribution financière de la CNAM.

Certes, ces campagnes ont pour effet indirect de contribuer à forger dans l'opinion publique l'image positive de la Ligue nationale contre le cancer, mais la mission première de ces campagnes de prévention/dépistage, financées en grande partie par des fonds qu'elle collecte, participe à des missions de santé publique au titre de ses missions sociales statutaires. Pour être crédible dans ses messages de prévention, la Ligue se doit d'entretenir et d'améliorer sa notoriété. En retour, il nous paraît évident que la notoriété de la Ligue nationale contre le cancer contribue à la diffusion et à la crédibilité des messages de prévention et de dépistage.

Quant à la mission d'actions pour les malades, la Ligue y consacre de plus en plus de ressources, non seulement financières mais plus encore humaines avec l'engagement de milliers de bénévoles sur tout le pays. Les états généraux des malades atteints de cancer ont témoigné de façon éclatante de cette volonté d'action.

2° Le fonctionnement en réseau

La Ligue nationale contre le cancer a choisi la difficulté dans son mode d'organisation en réseau, mais c'est la disposition la plus efficace pour des actions de santé publique : information, prévention, dépistage, éducation à la santé. De ce fait, ses actions sont portées au plus près du public par ses comités départementaux. Dans son dernier message à la Cour des comptes, le président Pallez affirmait que, sous sa présidence, la Ligue nationale contre le cancer avait renforcé dès le début des années 1990 sa volonté d'agir sur le terrain pour être un relais d'opinion et une force de conviction. C'est en effet dès cette période qu'est apparue à l'évidence cette constatation des cancérologues que la modification des modes de vie et des comportements pouvait avoir, sur la réduction de la mortalité par cancers, la même efficacité que la

recherche et le développement thérapeutique.

Mais ce fonctionnement en réseau de 101 associations locales n'est pas sans engendrer en retour des difficultés d'organisation, notamment en matière de gestion administrative et financière. Ces difficultés doivent être surmontées mais la dernière décennie a vu la confirmation de la nécessité de mise en réseaux, par les pouvoirs publics eux-mêmes, de tous les acteurs de santé. (Loi hospitalière de 1991, ordonnance de 1996, circulaire du 23 mars 1998 sur les réseaux en cancérologie).

La Ligue nationale contre le cancer est l'une des premières fédérations à avoir mis en place un système de consolidation des comptes de ses 101 comités départementaux, au prix d'investissements humains et financiers importants. Tour en mentionnant « les difficultés de la consolidation des comptes des comités », la Cour des comptes admet la légitimité de l'introduction de sommes affectées aux actions de lutte contre le cancer dans notre compte d'emploi des ressources, reconnaissant ainsi le fonctionnement en réseau de nos 101 comités départementaux.

Les comités départementaux sont confrontés, lors de la clôture annuelle de l'exercice budgétaire, à la difficulté d'ajuster avec précision les dépenses effectives des sommes affectées à des actions de lutte. Un dossier de recherche peut ne pas être complet ou bien arriver après la fin de l'exercice social, une pièce d'un dossier de financement peut ne pas être conforme (devis d'équipement de matériel lourd pour un hôpital, l'avis du directeur de l'hôpital considéré). Les comités départementaux affectent ainsi aux actions de lutte, et non pas au compte de réserve, les sommes qui n'ont pas été dépensées au cours de l'exercice, mais pour lesquelles la décision de principe d'un engagement a été prise au cours d'une réunion de conseil d'administration. Ces sommes ont représenté 3,4 % en 1993, 2,9 % en 1994 et 4 % en 1995 des ressources du compte d'emploi.

3° Des anomalies ou des erreurs

Certaines de ces anomalies ont présenté un caractère conjoncturel. C'est le cas notamment d'un placement financier de 1993 dont les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes dans une période d'incertitude sur le plan des parités des monnaies. La Ligue nationale contre le cancer a pris acte des demandes de la Cour en ce qui concerne les placements financiers et la répétition d'une telle anomalie est exclue.

D'autres anomalies, principalement liées aux modes d'organisation de la recherche sur le cancer en France, ont été corrigées depuis la période considérée. C'est le cas notamment des sommes destinées aux unités de recherche et dont le versement se faisait sur les comptes d'associations dépendant directement des chercheurs concernés. Il convient de noter cependant que la responsabilité de ces procédures de versement des fonds procédait moins d'un choix de la Ligue que du système de financement des institutions publiques. La Ligue a décidé que tous les versements passeraient par des comptabilités institutionnelles, acceptant que celles-ci prélèvent un pourcentage pour la juste rétribution de leur service.

Des dysfonctionnements ont été relevés dans 4 comités sur 101 sur une période de 7 années, mais la Cour ne mentionne pas assez nettement le fait que :

- ce sont les services du siège qui les ont décelés et ont transmis cette information à la Cour ;*

- les responsables de ces indélicatesses ont été poursuivis par la Ligue devant les tribunaux dès la découverte des faits ;*

- ces responsables ont été condamnés, et les sommes ont été remboursées.

4° Des problèmes d'organisation

La Cour constate que le montant des legs a fortement augmenté dans les années 90 et elle relève, à juste titre, les difficultés rencontrées dans le règlement de certaines successions et les frais engendrés par ce traitement, à cause du manque de diligence de certains notaires et des services notariaux ou des délais liés aux diverses formalités administratives. Depuis cette période le service « Legs » a été réorganisé et des moyens nouveaux ont été alloués au service, permettant de résoudre les difficultés liées à l'organisation de la Ligue nationale contre le cancer. Des dispositions différentes sont utilisées depuis 1997 et les ratios ont été améliorés. La mise en place sur l'initiative de la Ligue nationale contre le cancer d'un nouveau système de concertation entre les différentes institutions de lutte contre le cancer a permis de résoudre la plupart des problèmes d'interprétation des testaments.

Un effort de cohérence dans l'activité de mercatique, dont la disparité avait été relevée par la Cour, a produit des effets très importants dès l'exercice 1996, aussi bien pour ce qui concerne le nombre des adhérents que la marge dégagée. La Ligue nationale contre le cancer, comme la plupart des organisations non gouvernementales, a connu une baisse importante de ses ressources à la suite des affaires de l'ancien président de l'ARC. Le montant total des ressources provenant de la générosité du public, qui avait chuté jusqu'à 300 MF en 1996, est remonté à 342 MF en 1998 alors que le nombre de donateurs, qui avait baissé jusqu'à 520 000 en 1996 est remonté à 630 000 en 1998.

CONCLUSIONS

La ligue nationale contre le cancer a pris acte des observations de la Cour des comptes sur des erreurs, des anomalies ou dysfonctionnements de la période 1993-1995 ; la plupart ont maintenant été corrigés ou amendés. Depuis la période sur laquelle portent les observations de la Cour des comptes, la ligue nationale contre le cancer a poursuivi les efforts de modernisation, de rénovation et de changement initiés par Gabriel Pallez et largement amplifiés sous la présidence du professeur Henri Pujol.

Les nouveaux statuts et le nouveau règlement intérieur de la Ligue nationale contre le cancer, adoptés par l'assemblée générale en 1998 et validés par le Conseil d'Etat et le ministère de l'intérieur en mai 1999, font maintenant du siège de la fédération une véritable tête de réseau qui lui permettra de mieux développer des politiques nationales de lutte contre le cancer et de mieux en contrôler la mise en oeuvre.

Des nouveaux statuts types des comités départementaux ont été adoptés, renforçant la cohésion de la fédération et permettant de mieux assurer la mise en oeuvre d'une politique définie par le Conseil d'administration national qui est, plus que jamais, l'instance décisionnelle de la fédération. Le bureau du conseil se réunit chaque semaine pendant toute l'année avec un ordre du jour et un compte-rendu écrit des points traités. Le siège national de la fédération est placé sous la responsabilité d'un nouveau directeur général, choisi pour son efficacité dans l'accomplissement de missions humanitaires et sociales. Il a été chargé de veiller à ce que la part des ressources affectées aux missions sociales de la ligue nationale contre le cancer augmente encore.

La mise en place d'un nouveau règlement du Conseil scientifique national, la nouvelle politique d'équipes de recherche labellisées, les financements sur la base de programmes de recherche pluriannuels permettront d'assurer un contrôle plus rigoureux de la destination des affectations des crédits destinés à la recherche sur le cancer. Cela s'est accompagné d'une meilleure ventilation entre les dépenses de

recherche et les crédits affectés à l'amélioration des conditions de dépistage, de diagnostic et de traitement.

Des partenariats en plus grand nombre ont été largement engagés avec la direction générale de la santé, la CNAM, l'INSERM, le CNRS, la FNCLCC, les CHU et l'AP-HP, l'UNHPC..., permettant de mettre en oeuvre la politique décidée par le conseil d'administration de meilleure diversification des axes de soutien à la recherche sur le cancer (recherche cognitive, recherche clinique, recherche épidémiologique et recherche psychosociale).

Ainsi la ligue nationale contre le cancer est-elle déterminée à tenir un rôle majeur dans la lutte contre le cancer au xxie siècle en développant ses trois missions : soutenir la recherche, agir pour les malades, informer et prévenir.