

COUR DES COMPTES

---

**Observations de la Cour des comptes  
sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1996  
des ressources collectées  
auprès du public par l'association  
Médecins du Monde (MDM)**

*(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 20 décembre 2000, en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1996 des ressources collectées auprès du public par l'association Médecins du Monde (MDM) et la réponse que le président de l'association lui a fait parvenir le 8 juin 2001 au nom du conseil d'administration de MDM, conformément à l'article L. 135-2 du code.*

JUILLET 2001

*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 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 de l'organisme, 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 par les articles L. 111-8 et L. 135-2 du code des juridictions financières.*

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

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	7
A. – Cadre et modalités du contrôle .....	7
B. – Synthèse des principales observations .....	8
I. – Présentation générale de Médecins du Monde .....	10
A. – Objet social .....	10
B. – Fonctionnement .....	10
C. – Projet associatif international .....	14
D. – Actions conduites de 1993 à 1996 .....	15
II. – Les comptes .....	18
A. – Établissement des comptes d’emploi .....	18
B. – Comptes d’emploi des ressources .....	20
C. – Opérations hors comptes d’emploi .....	29
III. – Ressources figurant au compte d’emploi .....	30
A. – Dons .....	30
B. – Legs .....	32
C. – Autres produits liés à la générosité publique .....	32
D. – Subventions .....	33
IV. – Emplois .....	35
A. – Informations financières sur les missions sociales .....	35
B. – Missions sociales : Enfance .....	37
C. – Missions sociales : Missions en France .....	39
D. – Missions sociales : Missions à l’étranger .....	42
E. – Appel à la générosité publique .....	53
F. – Frais de fonctionnement .....	58
CONCLUSION .....	61
ANNEXE .....	63
RÉPONSE DE L’ASSOCIATION MÉDECINS DU MONDE AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES ....	67

---

## INTRODUCTION

---

### A. – Cadre et modalités du contrôle

Afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique, la Cour des comptes a exercé un contrôle des comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'association Médecins du Monde (MDM) pendant les années 1993 à 1996, en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Elle a décidé de contrôler en même temps l'emploi des fonds de la Communauté européenne en 1996 conformément à l'article L. 111-7 du même code. Les objectifs poursuivis par les appels sont énoncés par Médecins du Monde dans une déclaration annuelle de campagne faite auprès de la préfecture de Paris. Ils reprennent l'objet social de l'association.

Les comptes d'emploi présentés sont globalement équivalents aux comptes de résultat de l'association. Aussi, le contrôle a-t-il porté sur l'ensemble des emplois quel que soit leur financement. L'association a apporté son concours actif tout au long de l'instruction.

Le contrôle a été notifié le 16 décembre 1997 au président du conseil d'administration. Il a été interrompu pendant plusieurs mois en raison de contraintes d'activité de l'association conduisant à modifier l'intervention de la Cour. Le relevé des constatations provisoires a été remis au président de l'association le 16 mars 2000. Ce dernier a fait part de ses observations par écrit. À sa demande, il a été entendu par la Cour le 13 octobre 2000.

Il en résulte que les données présentées dans ce rapport sont relativement anciennes. Une actualisation par l'intégration des éléments chiffrés concernant les années 1997 et 1998, n'a pas été possible, car elle aurait entraîné, du fait du changement des méthodes comptables de l'association, de lourdes opérations de retraitement <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les données comptables pour 1996 présentées dans ce rapport ont été retraitées aux normes applicables aux années antérieures.

Cependant, tant dans leurs réponses écrites qu'au cours de l'audition, les responsables de Médecins du Monde ont apporté des éléments d'information concernant la période plus récente, dont il a été tenu compte pour la mise au point du rapport définitif.

Au terme de la procédure, la Cour des comptes, cinquième chambre, a arrêté les présentes observations. Elles sont adressées au président de Médecins du Monde tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale. Elles sont communiquées aux ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, la ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'intérieur, le ministre délégué à la santé et la secrétaire d'État au budget, et aux présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

## B. – Synthèse des principales observations

### 1. – Les dons

La loi du 7 août 1991 relative au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique prévoit une déclaration préalable aux campagnes d'appel auprès de la préfecture de leur siège social. Le caractère tardif des déclarations de Médecins du Monde est constant : elles interviennent en mars pour des campagnes qui commencent en janvier.

Sur la base d'une décision prise par son assemblée générale en 1996, l'association Médecins du Monde n'affecte pas les dons qu'elle reçoit à des projets définis conformes aux appels les ayant suscités. Cette pratique n'est pas cependant clairement explicitée lors des appels de dons : les bulletins de générosité laissent en effet supposer qu'ils pourraient être affectés.

L'objet du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, fixé par l'article 4 de la loi précitée, est de préciser l'affectation des dons par type de dépenses. Or l'information donnée par l'association sur l'utilisation des dons est limitée : en 1996, l'information financière élémentaire publiée sur les missions à l'étranger est réduite aux charges globales des missions par pays, sans aucune précision sur les produits. Le choix d'une présentation intégrée du compte d'emploi et du compte de résultat comme la pratique de

non-affectation des dons ne devraient pas cependant empêcher l'association de rendre compte de l'utilisation des dons par pays.

## **2. – Les comptes**

Les comptes d'emploi des années 1993 à 1996 présentent des rubriques dont le contenu, non explicité, a évolué. L'absence de permanence dans les méthodes de comptabilisation rend difficile leur lecture d'une année sur l'autre.

Les comptes d'emploi communiqués à la Cour s'écartent en plusieurs points de l'arrêté du 30 juillet 1993 qui fixe les modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public. D'une part, les dépenses des missions sociales font l'objet d'une simple ventilation par pays, alors que l'arrêté impose en outre une ventilation par nature de charges. Cette ventilation n'est faite que pour les dépenses directement engagées dans un pays. Elle ne s'étend pas en effet aux dépenses indirectes, même celles dites de coordination que l'association classe avec les dépenses des missions sociales, mais sans les répartir. Des dépenses de fonctionnement, comme celles qui sont exposées pour la comptabilité des missions, devraient être reclassées parmi ces dépenses de coordination. L'association a fait connaître à la Cour qu'elle entendait procéder à des améliorations sur ces points.

D'autre part, des rubriques du compte d'emploi isolent les dépenses de la direction de la communication, sans que la distinction soit faite au sein de celles-là entre ce qui relève des coûts directs d'appel à la générosité publique et celles qui constituent des dépenses de fonctionnement. La plus grande part de ces dépenses consistent en effet en la publication du journal Médecins du Monde distribué aux donateurs et constituent des coûts d'appel.

## **3. – Les comptabilités des missions à l'étranger**

Les dépenses imputées à quinze « codes de mission » en 1996 et à dix-huit « codes » en 1995 ont été examinées, sur environ cent cinquante « codes » utilisés chaque année pour les missions à l'étranger. L'inégalité de la qualité de la tenue des comptabilités des missions à l'étranger a été constatée. Certaines comptabilités sont mal tenues, au point que plusieurs écritures non justifiées sont passées par le siège, certaines ne visant qu'à ajuster la comptabilité de celui-ci avec les soldes arrêtés par les journaux locaux.

L'association a exposé à la Cour le processus engagé après 1996 pour améliorer cette situation peu satisfaisante. Il s'appuie, d'une part, sur la formation spécifique des administrateurs de terrain et la séparation de leurs fonctions avec celles de coordinateur, d'autre part, sur un nouvel outil informatique en cours d'expérimentation en 2000, pour améliorer le suivi budgétaire et l'enregistrement comptable des opérations sur le terrain, enfin, sur la mise en place d'un contrôle de gestion à partir de 2000.

## **I. – Présentation générale de Médecins du Monde**

### **A. – Objet social**

L'association a été déclarée le 21 mai 1980 à la préfecture des Hauts-de-Seine et rendue publique sous la dénomination « Médecins du Monde ». Un décret en date du 24 janvier 1989 la reconnaît d'utilité publique.

Son objet social est « d'apporter son assistance aux populations éprouvées par des cataclysmes, des accidents collectifs ou des situations de belligérance, et plus généralement, de porter assistance à toute personne en état de souffrance physique ou morale ». Il a été approfondi dans un projet associatif 1995-2000 adopté par l'assemblée générale en 1995. Ce projet précise la vocation de Médecins du Monde, « association de solidarité internationale » qui soigne « les populations les plus vulnérables dans des situations de crises et d'exclusion partout dans le monde et en France » et qui témoigne « à partir de sa pratique médicale et en toute indépendance ». Il prévoit que l'association « dénonce par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins ». Les nouveaux statuts de 1999 reprennent ce projet dans l'objet social en y intégrant aussi l'action de Médecins du Monde en faveur de l'adoption d'enfants.

### **B. – Fonctionnement**

#### **1. – La structure associative**

Médecins du Monde se compose de membres fondateurs, de membres adhérents, ayant la qualité de médecins ou appartenant à un

corps de santé, ou ayant effectué une mission pour elle, et de membres d'honneur. Environ 2 000 membres payent leurs cotisations.

L'assemblée générale annuelle réunit en moyenne 250 membres, sans compter ceux représentés. Elle entend les rapports sur la gestion du conseil d'administration et sur la situation financière et morale de l'association, largement diffusés. Elle approuve les comptes de l'exercice clos. Si elle vote en juin le budget de l'exercice en cours arrêté en décembre précédent par le conseil d'administration, la procédure budgétaire préalable, bien organisée, associe l'ensemble des acteurs.

L'assemblée générale élit pour trois ans les membres du conseil d'administration, ainsi que trois administrateurs suppléants, tous bénévoles. Le conseil, composé de douze membres, est renouvelé par tiers tous les ans. Il choisit en son sein un bureau élu pour un an. Le mandat du président, qui est l'ordonnateur des dépenses, est remis en cause chaque année. Chaque membre du conseil s'oblige à suivre plus précisément au moins un domaine d'activité de Médecins du Monde, au nombre de neuf en 1996 (vie associative, réseau international, groupes continentaux, cellule urgence, enfance, évaluation des missions, missions en France, ressources financières, communication).

Le bureau se réunit chaque semaine et le conseil d'administration une fois par mois au complet, y compris les suppléants. C'est le conseil qui prend les grandes décisions d'orientation de l'association.

L'activité de l'association se déploie par des délégations régionales sur le territoire français, qui ne jouissent pas de la personnalité juridique, et par des missions en France comme à l'étranger. Un conseil consultatif national (CCN), qui est « un lieu d'échange, de débat avec toutes les instances de l'association ainsi qu'un lieu de propositions », est réuni trois fois dans l'année. Entre autres assemblées organisées, il témoigne de la réalité de la vie associative.

## **2. – La structure permanente**

Le fonctionnement associatif s'appuie sur une structure permanente de salariés, au siège parisien mais aussi dans les régions. Celle du siège a été réorganisée en 1995, à l'occasion du changement de locaux, en plaçant les bureaux opérationnels de la direction des

missions (les « desks »), à l'interface entre les missions de terrain et les autres services du siège.

La direction des missions est constituée principalement par six bureaux opérationnels supports des missions à l'étranger, spécialisés géographiquement et composés de trois agents chacun, et un bureau opérationnel pour les missions en France, avec six agents. Une unité de liaison des missions (ULM), mise en place en 1997, assure un lien transversal entre ces bureaux pour les outils de travail. Cette direction comprend le service logistique pour les achats et les transports avec l'équivalent de dix agents à temps plein. S'y rattache également le service adoption qui fonctionne avec cinq salariés, mais aussi avec une trentaine de bénévoles. Ce service dispose d'une certaine autonomie en raison d'une activité spécifique, tout comme les services de la Chaîne de l'Espoir et du parrainage à distance avant qu'ils ne se détachent de Médecins du Monde en 1995.

C'est autour du directeur des missions et des bureaux opérationnels que gravitent les autres directions, la direction des ressources humaines (12 agents) et la direction comptable et financière (17 agents, dont 4 pour la comptabilité des missions), mais aussi les directions du développement (7 agents) et de la communication (10 agents) pour les choix des thèmes de campagnes d'appel à la générosité. Les principaux services sont rattachés directement à la direction générale, notamment le service administratif et juridique, en charge également des services généraux (9 agents), le service de l'informatique (6 agents) et le service des relations internationales (4 agents).

En plus du personnel permanent au siège, qui équivaut à 114 agents à temps plein en 1996, Médecins du Monde emploie l'équivalent de 96 agents pour ses missions en France, dont 25 à Paris, à l'Espace Parmentier, et 23 dans la délégation régionale la plus importante (MDM Provence-Alpes-Côte d'Azur). Seules deux autres délégations emploient plus de dix agents (MDM Aquitaine et MDM Alsace). Au 31 décembre 1996, l'effectif total de l'association s'établit à 242 salariés, contre 111 au 31 décembre 1993. L'accroissement tient notamment à l'engagement professionnalisé de Médecins du Monde dans la réduction des risques liés à la toxicomanie en France.

La structure permanente, au siège comme en régions, est le point d'attache qui permet à un grand nombre de bénévoles, membres ou non de l'association, d'apporter leur collaboration. Médecins du

Monde recense en 1996 environ 1 400 bénévoles, principalement dans les missions en France. Une enquête extérieure en dénombrait 891 dans ces missions en 1993.

### **3. – Le processus des missions**

Le déroulement d'une mission de Médecins du Monde en France et à l'étranger suit un processus bien formalisé depuis l'avant-projet jusqu'au bilan final. L'instance qui décide de l'ouverture et de la fermeture des missions est le comité de direction. Ce comité, auquel participent activement des membres du conseil, se tient à peu près une fois par semaine avec la direction générale. Les décisions à prendre pour les missions sont exposées par le responsable de la mission, qui est un membre de l'association, et le responsable du bureau opérationnel. Les comptes rendus des séances fixent clairement les décisions prises, ou renvoient au prochain conseil d'administration en cas de difficultés.

Médecins du Monde présente la caractéristique de faire porter les projets par ses membres, les responsables de mission, en liaison avec un responsable de bureau opérationnel, salarié en prise directe avec la structure permanente. Les missions sont menées localement par une équipe encadrée par un coordinateur, en relation avec ces deux responsables. Les équipes sont constituées à l'étranger par des volontaires, membres ou non de l'association, sous contrat d'engagement pour une durée déterminée. En France, elles le sont par des bénévoles et des salariés.

Les projets sont portés en principe par des groupes de réflexion animés par les membres, mais ouverts aux autres acteurs de l'association et sur l'extérieur. Ces groupes sont spécialisés, soit géographiquement (Afrique, Asie, Moyen-Orient, Amérique latine, Europe de l'Est), soit par thèmes (groupes sida, biologie, minorités ethniques, médecine d'urgence et anesthésie en 1995). Ces instances se réunissent à peu près une fois tous les deux mois, notamment les groupes continentaux. Il en est de même pour la France, avec deux comités de pilotage, l'un sur la réduction des risques liés à la toxicomanie, l'autre sur les centres d'accueil médico-social non spécialisés, qui tiennent aussi des séances communes. Les comptes rendus sont riches d'informations et de propositions. Depuis 1996, les groupes de réflexion présentent directement leurs projets devant le comité de direction.

#### 4. – Comité des donateurs

Médecins du Monde a institué un comité des donateurs chargé principalement de donner son avis sur les orientations stratégiques de l'association et de se rendre compte sur le terrain de la bonne utilisation des fonds<sup>2</sup>. Après une période expérimentale, le conseil d'administration de Médecins du Monde a décidé en 1993 de maintenir ce comité qui comprend, outre son président, quinze membres au plus, renouvelés par tiers tous les deux ans. Il émane du collège des donateurs, assemblée des donateurs réunie à la suite d'une invitation générale adressée à l'ensemble des donateurs de Médecins du Monde. Une centaine de donateurs étaient présents à l'assemblée de 1995. Le comité sortant se prononce sur les candidatures exprimées. Depuis 1995, son président est proposé au collège des donateurs par le président de Médecins du Monde, après consultation du conseil d'administration et du comité des donateurs.

En 1996, ce comité s'était organisé en trois équipes chargées des relations avec les donateurs, des missions et des finances. L'équipe chargée des finances vise en particulier à « mieux maîtriser les données chiffrées de Médecins du Monde ». Les visites des missions en France et à l'étranger font l'objet de comptes rendus d'évaluation adressés notamment au conseil d'administration (un en 1996, mais neuf en 1994). Les donateurs en sont informés par le journal trimestriel « Médecins du Monde » qui réserve une page au comité. Ce dernier peut être considéré comme un regard extérieur à l'association, bienveillant et critique.

#### C. – Projet associatif international

Médecins du Monde a suscité la création à l'étranger d'associations, autorisées gratuitement à porter son nom par un contrat de licence de marque auquel sont annexés le projet associatif de Médecins du Monde et la Charte de Cracovie. Le projet associatif reprend celui de MDM-France pour 1995-2000, en particulier en ce qu'il affirme que la vocation du contractant s'exerce partout dans le monde y compris dans son propre pays. Le développement à l'échelle internationale est la conséquence de cette vocation. La Charte de

---

<sup>2</sup> Médecins du Monde est membre du comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité publique, lequel recommande l'institution d'un comité des donateurs.

Cracovie, quant à elle, est l'engagement individuel des membres de l'association.

Médecins du Monde-France est la plus importante des huit délégations internationales en place en 1996 portant le nom de Médecins du Monde ou sa traduction (Chypre, Espagne, France, États-Unis, Grèce, Italie, Suède, Suisse). Les autres réunissent ensemble environ 3 000 membres en 1995, dont MDM-Espagne à peu près la moitié. Ce réseau international n'en est encore qu'à ses prémices en 1996. Le premier comité international, qui comprend deux représentants de chaque délégation, s'est réuni en 1993. La périodicité des rencontres est trimestrielle. Un secrétariat international fonctionne au siège parisien de MDM-France. Un comité d'éthique composé des présidents en exercice règle les litiges entre délégations. Le projet associatif international adopté en 1996, après discussion par les délégations internationales et dans la suite du projet associatif de MDM-France, énonce les valeurs qui fondent ce réseau.

En prolongement de leur action dans leur pays, les délégations internationales peuvent mettre en place des bureaux de représentation à l'étranger, ayant ou non vocation à devenir eux-mêmes des délégations internationales. MDM-France avait deux bureaux à l'étranger en 1996, installés cette même année, l'un à Bruxelles, l'autre à Tokyo. Elle en a ouvert depuis quatre autres, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, à Hong Kong et en Allemagne.

#### D. – Actions conduites de 1993 à 1996

Médecins du Monde inscrit systématiquement ses interventions, d'urgence ou de développement, dans la perspective d'apporter un témoignage sur le sort des populations qu'elle soutient en France comme à l'étranger.

a) En France, ses actions commencent avec l'ouverture en 1986 à Paris d'un premier centre de consultations pour répondre à la difficulté d'accès aux soins de personnes exclues ou se sentant exclues du système de santé. 25 centres d'accueil médico-social sont ouverts à la fin de l'année 1992 ; ils sont 31 quatre ans plus tard. Leur caractéristique est d'être des lieux d'accueil, de soins gratuits et d'orientation vers les circuits traditionnels de prise en charge des patients. Ils fonctionnent pour l'essentiel avec des bénévoles - médecins et infirmiers en particulier, mais aussi dentistes, dans les treize centres équipés de cabinets dentaires, et personnes chargées de

l'accueil. Cette action se mesure par le nombre de personnes accueillies, plus de 40 000 en 1996, et celui des consultations médicales, de l'ordre de 70 000, plus que par les montants financiers engagés.

Pendant la période examinée, l'activité en France a été surtout marquée par une implication grandissante dans la politique de réduction des risques sanitaires et sociaux liés à la toxicomanie. Elle tire sa légitimité dans ce domaine des conventions passées avec l'État pour participer aux actions de prévention de l'infection par le virus du sida et de soins aux toxicomanes. Cet engagement de Médecins du Monde trouve une origine dans sa participation à la lutte menée contre le sida, concrétisée par l'ouverture en 1987 à Paris d'un premier centre de dépistage anonyme et gratuit du virus, de même que par la mise en place en 1989 d'un programme d'échange de seringues (PES) en faveur des usagers de la drogue par voie intraveineuse. On compte neuf PES en 1996, contre un seul en 1992. Pendant cette période, l'association a ouvert quatre centres de soins spécialisés pour toxicomanes, à Paris, Bayonne, Marseille et Strasbourg. Ces centres, financés principalement par l'État, requièrent l'intervention de professionnels. Ceux de Marseille et de Strasbourg ont pris leur autonomie après 1996.

b) Les opérations à l'étranger se caractérisent par l'envoi d'équipes, de matériel ou de médicaments. De 1993 à 1996, Médecins du Monde intervient chaque année dans plus de 50 pays et au total dans 77 pays différents, en Afrique principalement (32 pays), mais aussi en Amérique latine (17 pays), en Asie (14 pays), en Europe de l'Est (8 pays) et au Moyen-Orient (6 pays).

L'intervention majeure de la période, en termes de dépenses, a été la prise en charge de diabétiques dépendants de l'insuline (environ 2 300 patients en 1996) et d'insuffisants rénaux (environ 500 patients) lors des conflits en ex-Yougoslavie. Médecins du Monde approvisionne et supervise ainsi les centres de diabétologie et de dialyse rénale en Bosnie de 1992 à 1997. Essentiellement financées par la Communauté européenne, ses opérations en ex-Yougoslavie ont représenté une dépense de 143 MF de 1993 à 1996, soit 28 % des dépenses directement imputées aux missions à l'étranger (506 MF). La mobilisation des fonds y apparaît particulièrement forte en raison de la spécificité des malades secourus, que Médecins du Monde appelle des « oubliés de la guerre ». Son projet associatif la conduit à concentrer son activité sur les populations qu'elle considère comme

les plus vulnérables. En ex-Yougoslavie, l'association assure aussi les consultations des mères et des enfants et l'approvisionnement afférent en médicaments dans le camp de réfugiés de Kuplensko, à la suite de l'offensive de l'armée croate contre les forces serbes de Krajina en août 1995.

La deuxième opération la plus importante concerne le Rwanda, pays pour lequel Médecins du Monde a dépensé directement 39 MF pendant les quatre années considérées. Les déplacements de populations la conduisent à assurer notamment la couverture médicale et nutritionnelle de plusieurs camps de réfugiés et à mener des programmes d'appui aux structures sanitaires, principalement dans la région de Cyangugu. Une action particulière de soutien psychosocial est menée en faveur des adolescents.

Ces deux pays ont bénéficié de plus du tiers du budget des missions à l'étranger. En 1996, l'association a envoyé au total 741 volontaires représentant 152 volontaires à temps plein : les missions en ex-Yougoslavie ont été réalisées cette même année par 103 volontaires au total, soit une moyenne de 18 volontaires en permanence sur place, ce qui est exceptionnel, les actions à l'étranger mobilisant habituellement des équipes restreintes de trois ou quatre volontaires.

Parmi les nombreuses autres missions à l'étranger, l'association s'attache en Afghanistan à aider les mères et les enfants, avec une équipe de cinq expatriés. Elle assure également la construction des blocs opératoires à l'hôpital de Kaboul. En Angola, elle développe depuis 1993 un programme de chirurgie, mais aussi un programme de pédiatrie poursuivi de manière plus étendue en 1996.

Les populations que Médecins du Monde cherche à aider sont des victimes de conflits souvent internes (Burundi, Haïti, Irak, Sud-Soudan), auxquelles sont imposés des déplacements (Zaire, Guatemala, Mauritanie), qui accèdent difficilement aux soins (Afrique du Sud, Cambodge, Cuba) ou qui sont touchées par des catastrophes naturelles (Madagascar, Chine). Parmi elles, l'association porte une attention particulière aux mères et surtout aux enfants, non seulement dans ses missions à l'étranger, où ils tiennent souvent une place privilégiée, mais aussi dans les missions plus permanentes qu'elle conduit en faveur de l'enfance. Un service d'adoption est ainsi organisé depuis 1988. En 1993, 71 enfants étrangers ont trouvé une famille en France par son intermédiaire, 196 en 1996, venant principalement de la Roumanie et du Brésil.

## **II. – Les comptes**

### **A. – Établissement des comptes d'emploi**

#### **1. – Documents établis**

Médecins du Monde utilise la faculté donnée par l'arrêté du 30 juillet 1993 de présenter un compte d'emploi annuel intégré dans la totalité de ses ressources et de ses emplois. Elle a choisi d'y reprendre les charges et produits du compte de résultat. Avec les comptes d'emploi des années 1993 à 1996 appuyés par la comptabilité analytique, elle a donc produit au contrôle de la Cour les comptes de résultat et les bilans au 31 décembre. Un document de synthèse, automatisé en 1996, précise les regroupements des opérations effectués en comptabilité analytique pour constituer le compte d'emploi.

Le compte d'emploi, avec ses annexes, forme une partie du rapport financier annuel de l'association, à la suite de la comptabilité analytique, du compte de résultat et du bilan. Il ne fait pas l'objet d'explications particulières, mais les commentaires du compte analytique s'appliquent en partie. Toutefois, les liens entre les rubriques des deux comptes n'apparaissent pas aisément. Une mise en cohérence des intitulés des rubriques respectives améliorerait la lecture du compte d'emploi. Les actions de Médecins du Monde sont exposées dans un rapport moral annuel, qui renvoie au rapport financier pour les données chiffrées, mais il est difficile de rapprocher les unes et les autres.

#### **2. – Nomenclatures comptables**

Médecins du Monde utilise deux nomenclatures, l'une pour la comptabilité générale, l'autre pour la comptabilité analytique. Toute opération, en recette comme en dépense, est imputée simultanément à un compte général et à un code analytique. Par construction, les résultats de ces deux comptabilités sont identiques. Leurs nomenclatures, et principalement l'analytique, ont été modifiées à partir de l'exercice 1996.

La nomenclature analytique sert à désigner le service, l'action du service ou la mission en lien avec l'opération comptable. Elle est à la base de la procédure budgétaire de l'association, même si cette

dernière est matériellement séparée de la procédure comptable. Faute d'avoir évolué rationnellement au cours du temps, la nomenclature analytique était devenue pendant les années 1993 à 1995 un outil inadapté à la production de synthèses. Elle a été réformée en 1996 sous une forme hiérarchisée. La présentation des comptes de cette année s'en trouve fort améliorée.

### **3. – De la comptabilité générale au compte d'emploi**

Le compte d'emploi est une autre présentation du compte de résultat. Il reprend le compte d'exploitation tiré de la comptabilité analytique, ainsi que les opérations financières, exceptionnelles et de transfert de charges d'exploitation. La concordance est constatée entre les comptabilités générale et analytique d'une part, le compte d'emploi et ses annexes de l'autre. Même s'il n'y a pas eu d'incidence effective sur les comptes, il est observé que les procédures n'interdisent pas d'imputer des opérations à un exercice clos.

Les frais de prospection des nouveaux donateurs sont répartis sur plusieurs exercices « du fait de leur caractère bénéfique ainsi que durable et de leur influence sur les résultats futurs des collectes ». Les frais engagés pendant l'année ont été amortis sur trois ans jusqu'en 1993, puis sur deux par la suite. Ils apparaissent au compte d'emploi pour un montant égal en emplois et en ressources, ici à la rubrique des « charges d'exploitation transférées », là parmi les « frais d'appel à la générosité publique ». Une rubrique spécifique des emplois retrace les dotations annuelles, seules imputées en définitive au compte.

Compte tenu du transfert de charges opéré à l'année suivante, les ressources collectées pendant chacune des années examinées servent ainsi à couvrir des frais de prospection engagés les années précédentes. Au début de l'année 1993, 14,9 MF de frais de prospection restaient à couvrir par les collectes suivantes. Au 31 décembre 1996, l'association renvoie encore 6,6 MF de frais pour être couverts par la collecte de 1997. Si tous les frais de l'année avaient été imputés à l'année, le résultat annuel de 1995 n'aurait pas été déficitaire de 24,2 MF, mais de 14,8 MF, soit une différence, significative, de 9,4 MF. La pratique du transfert de charges à l'exercice suivant a cessé depuis 1997.

## B. – Comptes d’emploi des ressources

### 1. – Ressources figurant au compte d’emploi

Le compte d’emploi reprend tous les produits de Médecins du Monde, classés dans sept rubriques jusqu’en 1995. Un nouveau classement qui distingue les ressources en fonction de leur origine privée ou publique est effectué en 1996. Il s’applique uniquement à l’ancienne ligne du compte intitulée « autres subventions », qui regroupait jusqu’alors, toutes origines confondues, les subventions privées et les subventions publiques autres que celles provenant de l’État, des collectivités territoriales et de la Communauté européenne. La nomenclature utilisée en 1995 pour établir le compte d’emploi est donc reprise ici pour présenter les ressources de 1996.

### Ressources de Médecins du Monde

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996
<b>I. – Dons</b>	<b>103,5</b>	<b>154,8</b>	<b>123,8</b>	<b>140,3</b>
- Dons manuels	102,7	154,0	123,5	140,3
- Dons en nature	0,8	0,8	0,3	-
<b>II. – Legs</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>
<b>III. – Autres produits liés à générosité</b>	<b>4,7</b>	<b>6,5</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>
- Parrainage	4,2	5,6	0,8	-
- Mécénat	0,2	0,2	0,8	0,6
- Manifestations	0,3	0,7	0,6	1,1
<b>IV. – Subventions</b>	<b>101,9</b>	<b>132,6</b>	<b>111,4</b>	<b>113,0</b>
- État et collectivités territoriales	13,4	19,1	25,4	24,7
- Communauté européenne	74,7	93,2	70,0	74,4
- Autres	13,8	20,3	16,0	13,9
<b>V. – Cotisations</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>VI. – Autres produits</b>	<b>4,7</b>	<b>3,6</b>	<b>7,1</b>	<b>4,6</b>
- Produits de gestion	1,5	1,2	1,7	2,0
- Produits financiers	2,2	1,4	1,7	0,9
- Produits exceptionnels	1,0	1,0	3,7	1,7
<i>Total I à VI, avant transfert de charges</i>	<i>215,3</i>	<i>298,2</i>	<i>247,6</i>	<i>262,9</i>
<b>VII. – Transfert charges d'exploitation</b>	<b>15,4</b>	<b>22,3</b>	<b>13,6</b>	<b>13,1</b>
Déficit de l'exercice	Excéd.	Excéd.	24,3	Excéd.
Total général	230,7	320,5	285,5	276,0

## 2. – Emplois

La présentation des emplois pour les quatre années considérées est rendue difficile à cause des modifications apportées par Médecins du Monde au contenu des rubriques, notamment en 1996. Pour

présenter ici des rubriques homogènes, les comptes d'emploi déposés ont été retraités dans les conditions exposées en annexe.

Même rendues homogènes, les lignes des comptes ne s'inscrivent pas exactement sous les rubriques prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993. Celui-ci prévoit, outre les ressources restant à affecter, trois rubriques obligatoires parmi les emplois :

- les dépenses opérationnelles ou missions sociales ;
- les coûts directs d'appel à la générosité publique (publicité, publication, frais postaux), y compris les frais de traitement des dons ;
- les frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers.

En effet, outre que des frais de fonctionnement pourraient certainement être considérés comme des dépenses indirectes des missions sociales, les dépenses de la direction de la communication, qui dispose d'un budget spécifique, ne sont pas réparties en fonction de ces rubriques. Les frais d'information et de communication de cette direction (8,7 MF en 1996) sont à la fois des frais d'appel à la générosité publique et des frais de fonctionnement<sup>3</sup>.

Compte tenu des retraitements effectués, les comptes d'emploi successifs prennent la forme suivante.

---

<sup>3</sup> Voir ci-après point IV, E.

### Emploi des ressources de Médecins du Monde

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996
<b>I. – Missions sociales</b>	<b>142,7</b>	<b>206,8</b>	<b>164,8</b>	<b>163,2</b>
- Coordination	9,9	12,9	16,4	17,8
- Enfance	8,4	12,0	7,3	2,9
- Missions en France	8,4	17,4	27,1	30,8
- Missions à l'étranger	116,0	164,5	114,0	111,7
<i>Afrique</i>	<i>37,4</i>	<i>63,7</i>	<i>46,8</i>	<i>40,0</i>
<i>Amérique latine</i>	<i>12,2</i>	<i>28,3</i>	<i>20,8</i>	<i>15,5</i>
<i>Asie</i>	<i>6,4</i>	<i>7,9</i>	<i>8,7</i>	<i>14,8</i>
<i>Europe de l'Est</i>	<i>52,8</i>	<i>54,7</i>	<i>29,0</i>	<i>32,1</i>
<i>Moyen-Orient</i>	<i>5,8</i>	<i>9,0</i>	<i>7,3</i>	<i>9,1</i>
<i>Missions exploratoires</i>	<i>1,4</i>	<i>0,9</i>	<i>1,4</i>	<i>0,2</i>
<b>II. – Appel à la générosité publique</b>	<b>38,4</b>	<b>51,3</b>	<b>56,6</b>	<b>53,4</b>
- Direction du développement	29,2	42,5	42,1	42,4
<i>Frais d'appel à la générosité publique</i>	<i>23,9</i>	<i>35,0</i>	<i>34,8</i>	<i>33,6</i>
<i>Frais de traitement des dons</i>	<i>5,3</i>	<i>7,5</i>	<i>6,2</i>	<i>7,2</i>
<i>Frais de recherche de mécénat</i>			<i>1,1</i>	<i>1,6</i>
- Direction de la communication	9,2	8,8	14,5	11,0
<i>Information et communication</i>	<i>5,1</i>	<i>7,8</i>	<i>10,8</i>	<i>8,7</i>
<i>Manifestations</i>	<i>4,1</i>	<i>1,0</i>	<i>3,7</i>	<i>2,3</i>
<b>III. – Fonctionnement</b>	<b>23,3</b>	<b>33,3</b>	<b>41,0</b>	<b>39,1</b>
- Frais de gestion	20,6	26,3	31,2	32,5
- Frais financiers	1,0	2,3	3,5	3,6
- Charges exceptionnelles	1,7	4,7	6,3	3,0
<i>Total I à III, avant dotations de charges</i>	<i>204,4</i>	<i>291,4</i>	<i>262,4</i>	<i>255,7</i>
<b>IV. – Dotations de charges à répartir</b>	<b>15,0</b>	<b>21,2</b>	<b>23,1</b>	<b>13,4</b>
Excédent de l'exercice	11,3	7,9	Déficit	6,9
Total général	230,7	320,5	285,5	276,0

### 3. – Résultats généraux

#### a) Origine des ressources

Les deux principales ressources de Médecins du Monde sont les dons manuels (140,3 MF en 1996, contre 102,7 MF en 1993) et les subventions (113 MF en 1996, contre 101,9 MF en 1993), dont la majeure partie provient de la Communauté européenne (74,4 MF en 1996). En 1994, année de crise au Rwanda, les premiers ont été exceptionnellement élevés (154 MF), tout comme les seconds (132,6 MF), et les campagnes de prospection des nouveaux donateurs intenses (22,3 MF de frais de prospection, contre 15,4 MF en 1993).

Le tableau suivant reprend de manière synthétique les ressources figurant aux comptes d'emploi, avant passation des écritures de transfert des charges d'exploitation. Leur total avant transfert est porté à la valeur 100 (262,9 MF en 1996), pour déterminer l'origine de 100 F de ressources de l'association.

#### Origine de 100 F de produits de Médecins du Monde

(En francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	MOYENNE
Dons	48	52	50	53	51
Autres prod. de génér.	2	2	2	2	2
Subventions	48	45	45	43	45
Autres produits	2	1	3	2	2
Total	100	100	100	100	100

Pendant la période 1993-1996, les dons représentent un peu plus de la moitié des ressources de l'association. En proportion, ils tendent à augmenter, et les subventions à diminuer corrélativement. Les ressources autres que les dons et les subventions varient peu et sont restreintes, entre 3 % et 5 % des ressources selon les années.

#### b) Emploi de l'ensemble des ressources

Les ressources sont en majorité employées aux missions sociales (163,2 MF en 1996), principalement aux missions à l'étranger (111,7 MF de dépenses directement imputables). Les dépenses du siège considérées en appui des missions sociales sont imputées à la

rubrique coordination (17,8 MF). Les dépenses de la direction du développement (42,4 MF), qui comprennent les frais de prospection des nouveaux donateurs (13,1 MF), composent l'essentiel des coûts d'appel à la générosité publique. Celles de la direction de la communication sont plus limitées (11 MF). Les frais de fonctionnement de l'association (39,1 MF) sont surtout des frais de gestion (32,5 MF), lesquels franchissent un palier en 1994 et 1995 en relation avec le changement de siège (31,2 MF en 1995, contre 20,6 MF en 1993).

Le tableau suivant ramène le montant des emplois annuels avant dotations pour frais de prospection à la valeur 100 (255,7 MF en 1996).

#### Emploi de 100 F de charges de Médecins du Monde

(En francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	MOYENNE
Missions sociales	70	71	63	64	67
Appel à la générosité	19	18	21	21	20
Fonctionnement	11	11	16	15	13
Total	100	100	100	100	100

En moyenne, de 1993 à 1996, sur 100 F de charges, Médecins du Monde consacre 67 F aux missions sociales, 20 F au développement des ressources privées et à la communication et 13 F au fonctionnement de l'association. Les conditions d'imputation des charges ne remettent pas fondamentalement en cause ces ratios. Toutefois, compte tenu des dépenses du siège à l'appui des missions, qui ne sont pas toutes imputées en coordination, le ratio de dépenses pour les missions sociales doit être en réalité un peu plus élevé. De même, en raison des dépenses de fonctionnement incluses dans celles de communication, le ratio d'appel à la générosité publique est un peu surestimé.

#### c) *Étude analytique de l'utilisation des dons*

Les ressources de Médecins du Monde peuvent être classées en deux catégories : les subventions et les autres ressources. Pour le principal, les premières proviennent des bailleurs publics, les secondes

des appels à la générosité publique. Les subventions sont toutes affectées à des missions précises : leur emploi est donc exactement connu. Au contraire, les autres ressources ne sont pas spécialement affectées, sauf exceptions (legs, mécénat), puisque, par principe, l'association fait masse des dons. Ces derniers financent donc en fait le solde entre les dépenses effectives et les subventions, même si aucun mouvement comptable ne traduit l'utilisation des dons reçus. Dans le tableau suivant, ces deux catégories de ressources sont mises en regard des emplois qu'elles financent. Le financement privé y est calculé par différence entre les dépenses et les subventions affectées.

### Emploi des ressources de Médecins du Monde selon leur origine

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
<b>I. – Missions sociales</b>	<b>142,7</b>	<b>206,8</b>	<b>164,8</b>	<b>163,2</b>	<b>677,5</b>
<i>Affectation de subventions</i>	101,3	132,2	110,9	112,3	456,7
<i>Financement privé</i>	41,4	74,6	53,9	50,9	220,8
- Coordination	9,9	12,9	16,4	17,8	57,0
<i>Affectation de subventions</i>	1,0	0,1	0,1	0,2	1,4
<i>Financement privé</i>	8,9	12,8	16,3	17,6	55,6
- Enfance	8,4	12,0	7,3	2,9	30,6
<i>Affectation de subventions</i>	0,5	0,5	0,1	0,2	1,3
<i>Financement privé</i>	7,9	11,5	7,2	2,7	29,3
- Missions en France	8,4	17,4	27,1	30,8	83,7
<i>Affectation de subventions</i>	4,1	10,5	19,5	20,6	54,7
<i>Financement privé</i>	4,3	6,9	7,6	10,2	29,0
- Missions à l'étranger	116,0	164,5	114,0	111,7	506,2
<i>Affectation de subventions</i>	95,7	121,1	91,2	91,3	399,3
<i>Financement privé</i>	20,3	43,4	22,8	20,4	106,9
<b>II. – Appel à générosité</b>	<b>38,4</b>	<b>51,3</b>	<b>56,6</b>	<b>53,4</b>	<b>199,7</b>
<i>Affectation de subventions</i>	-	-	-	-	-
<i>Financement privé</i>	38,4	51,3	56,6	53,4	199,7
<b>III. – Fonctionnement</b>	<b>23,3</b>	<b>33,3</b>	<b>41,0</b>	<b>39,1</b>	<b>136,7</b>
<i>Affectation de subventions</i>	0,6	0,4	0,5	0,7	2,2
<i>Financement privé</i>	22,7	32,9	40,5	38,4	134,5
<b>Total I à III</b>	<b>204,4</b>	<b>291,4</b>	<b>262,4</b>	<b>255,7</b>	<b>1 013,9</b>
<i>Affectation de subventions</i>	101,9	132,6	111,4	113,0	458,9
<i>Financement privé</i>	102,5	158,8	151,0	142,7	555,0

*La colonne « total » calcule les montants pour l'ensemble des années 1993 à 1996 par sommation des arrondis, la décimale n'étant donnée qu'à titre indicatif. Il en est ainsi dans les tableaux suivants.*

La présentation des comptes d'emploi par Médecins du Monde n'a pas pour but de distinguer l'origine des fonds qui financent les

emplois. Il est cependant possible de donner une première indication de l'emploi des dons en considérant que le fonctionnement de l'association, tout comme le développement et la communication, est financé en totalité par la générosité publique et que 100 F de produits financent 100 F de charges. En effet, la quasi-totalité des subventions est attribuée pour financer les missions sociales à l'exclusion du fonctionnement et, globalement, les charges sont à peu près égales aux produits sur l'ensemble de la période 1993-1996.

En moyenne, sur 100 F de produits, 45 F sont des subventions et 55 F des produits issus quasiment tous de la générosité publique. Les subventions financent donc les missions sociales à hauteur de 45 F sur 67 F consacrés aux charges des missions. Le solde, 22 F, est financé par la générosité publique. Il s'ensuit que la collecte issue de la générosité publique sert environ à 40 % aux missions sociales (22 F sur 55 F), à 36 % au développement et à la communication (20 F sur 55 F) et à 24 % au fonctionnement (13 F sur 55 F). Ces ratios tiennent mécaniquement au fait que les subventions de la Communauté européenne ne sont pas accordées pour financer le fonctionnement de l'association, alors même que pour en bénéficier l'association est contrainte de soutenir une structure et de disposer d'une trésorerie d'urgence.

Ces ratios, outre qu'ils sont tributaires de la présentation du compte d'emploi, présentent cependant un caractère conventionnel et décrivent imparfaitement la réalité du fonctionnement de Médecins du Monde. Ils ne peuvent d'abord rendre compte du fait que les subventions ne seraient pas accordées si l'association ne bénéficiait pas de la générosité du public. Le concours de celui-ci est en effet indispensable au lancement des missions d'urgence, même si elles peuvent être financées en définitive par des subventions ; d'ailleurs, les subventions pour les missions à plus long terme sont le plus souvent subordonnées à la participation financière de l'association. Surtout, ces ratios ne traduisent pas le fonctionnement bénévole de Médecins du Monde. L'association estime que l'intervention des bénévoles en France, principalement dans les centres d'accueil médico-social, correspond à un apport en nature de 14,5 MF pour 146 780 heures en 1996, qu'il faudrait ajouter aux charges de la gestion de ce personnel qui grèvent le compte. Celle des volontaires à l'étranger correspondrait à un apport de plus de 69 MF pour 152 emplois à temps plein, l'association les considérant alors comme des salariés, nonobstant le cadre réglementé de leur contrat.

Reste le fait qu'un tiers environ de la collecte sert à financer l'appel à la générosité publique. L'association l'explique par sa relative jeunesse : elle est en phase de prospection de ses donateurs et ne bénéficie pas encore beaucoup de ressources moins coûteuses comme les legs, ni des effets du développement international.

### C. – Opérations hors comptes d'emploi

Le compte d'emploi présenté comme le compte de résultat ne retrace que les opérations effectuées au cours de l'exercice annuel. Il ne considère donc pas les dons collectés antérieurement et portés en réserves à la suite des résultats annuels excédentaires. Il ignore également les legs portés directement au passif (0,5 MF en 1996).

L'absence systématique d'affectation des dons manuels reçus dans l'année à des projets définis ne devrait pas empêcher de servir la rubrique « report des ressources non utilisées des campagnes antérieures », la collecte non utilisée dans l'année devant aller à des fonds dédiés. Tout comme celle des « ressources restant à affecter », cette rubrique est omise du compte d'emploi, alors que l'une et l'autre sont expressément prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993.

Puisque les résultats cumulés des années 1993 à 1996 forment un excédent de 1,8 MF, les fonds propres de 65 MF inscrits au bilan de l'association à la fin de l'année 1996 proviennent presque tous des collectes antérieures à 1993. Cependant aucun reliquat de ressources pour des projets définis par les appels à la générosité publique n'apparaît inscrit au bilan communiqué par l'association. Le règlement comptable du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations impose désormais à celles-ci de distinguer réserves et fonds dédiés. Il est à noter à cet égard que les résultats de Médecins du Monde pour les exercices 1997 à 1999 ont été positifs pour un total de 52 MF.

### III. – Ressources figurant au compte d'emploi

#### A. – Dons

##### Dons

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
<b>I. – Siège</b>	100,5	149,6	121,5	138,2	509,8
<b>II. – Délégations</b>	2,2	4,4	2,0	1,5	10,1
<b>III. – Bureaux à l'étranger</b>	-	-	-	0,6	0,6
- Bureau de Tokyo	-	-	-	0,1	0,1
- Bureau de Belgique	-	-	-	0,5	0,5
<b>IV. – Dons en nature</b>	0,8	0,8	0,3	-	1,9
Total des dons	103,5	154,8	123,8	140,3	522,4

Pendant la période 1993-1996, les dons versés à Médecins du Monde s'élèvent à 522 MF, soit 51 % de ses ressources (1 024 MF hors charges d'exploitation transférées). Ils sont adressés directement au siège pour le principal (510 MF) et correspondent à plus de 99 % au publipostage dont les résultats sont isolés globalement en comptabilité depuis 1995. Des versements spontanés sont constatés, au siège (0,8 MF en 1996) et dans les délégations régionales (1,5 MF en 1996). Les premières recettes provenant des bureaux à l'étranger datent de 1996 (0,6 MF).

#### 1. – Plan de développement annuel de la collecte

L'article 3 de la loi du 7 août 1991 oblige l'association qui fait appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national à en faire la déclaration préalable. La première déclaration de Médecins du Monde à la préfecture de Paris date du 30 mars 1994, pour la campagne de 1994. Les déclarations suivantes restent effectuées tardivement en mars, après le lancement des premières campagnes. L'association y présente chaque fois le plan de développement annuel établi avec son prestataire de services en matière de collecte.

En 1994, ce plan prévoit, d'une part, sept opérations de relance, plus une non planifiée, portant sur tout le fichier des donateurs (680 000 noms en février 1994), quatre envois du journal aux donateurs, 18 000 appels téléphoniques, d'autre part, une prospection de nouveaux donateurs tout au long de l'année au moyen de 5 millions de lettres. Cette campagne comporte ainsi 13,3 millions d'appels. Les plans suivants en envisagent 16,7 millions en 1995 et 9,9 millions en 1996, appuyés par un film télévisé. Sauf celui de 1995, dont la réalisation a été entravée par les grèves de fin d'année, les plans annoncés ont été respectés dans leur ensemble.

## **2. – Procédure générale de comptabilisation des dons**

L'association reçoit directement au siège les dons des particuliers qui répondent aux messages. Près de 2 000 dons arrivent par jour en moyenne en 1996, mais jusqu'à dix fois plus à la fin de l'année. Des bénévoles, deux à quinze selon les besoins, dépouillent le courrier et trient les réponses en fonction du mode de versement, qui est le plus souvent le chèque bancaire. Sauf les dons supérieurs à 10 000 F traités à part, ils constituent en lots d'une cinquantaine les chèques joints aux bulletins de générosité. Un comptage en nombre est opéré. Les liasses de lots numérotés, suivies sur des carnets de remise, sont prises en charge au siège par une société spécialisée.

Cette société assure la saisie des bulletins et la remise des chèques en banque le soir même. Elle rapporte au siège, le lendemain, les bordereaux de remise en banque et, deux jours plus tard, les bulletins et le fichier de saisie, dans la mesure où la remise ne dépasse pas 8 000 chèques. L'association gère elle-même le fichier des donateurs. Deux types de contrôle sont effectués par Médecins du Monde, en nombre, par la direction du développement, et en valeur, par la direction comptable à partir des numéros de remise que la banque reproduit sur ses relevés.

## **3. – Principe de non-affectation des dons**

Alors même que les messages sont construits le plus souvent autour de thèmes généraux, comme les missions en France, les missions d'urgence à l'étranger ou l'enfance par exemple, la procédure de comptabilisation des dons n'est pas organisée pour permettre leur affectation à ces emplois. Les dons sont portés en produits à un code analytique unique indépendant du message.

La collecte est présentée comme un soutien général à ces missions. Ainsi les dons sont appelés « pour secourir les exclus dans notre pays », « pour accueillir et soigner les plus démunis dans les centres d'accueil en France » ou pour « soutenir l'action médicale et humanitaire de Médecins du Monde », parfois aussi pour des missions plus précises, ainsi « pour les populations victimes du Liberia » en juillet 1996. Mais quel que soit l'objet de leur appel, sauf le parrainage d'enfants à distance dont les produits sont comptabilisés par ailleurs, les dons reçus en réponse au publipostage ne donnent pas lieu à une affectation comptable, en application du principe de non-affectation des dons approuvé par l'assemblée générale en 1996.

La mention sur le bulletin de générosité d'une phrase par laquelle le donateur l'autorise à « affecter » l'excédent éventuel aux missions les plus urgentes, ne constitue pas une information suffisante du donateur. Il ne ressort pas clairement de ses messages, en effet, que les dons appelés ne sont pas, par principe, affectés aux missions concernées.

## B. – Legs

L'association comptabilise les legs au compte d'emploi l'année de leur encaissement, en raison, d'après elle, du caractère aléatoire des montants à recevoir à leur titre. Mais, alors qu'il s'agit indiscutablement de produits de la générosité publique, tous n'y sont pas comptabilisés. Certains legs, considérés comme des apports, sont affectés aux fonds propres de l'association et inscrits directement au bilan, sans transiter par le compte d'emploi. De 1993 à 1996, les legs encaissés non compris parmi les ressources au compte d'emploi atteignent 5,8 MF, et ceux compris au compte 6,8 MF. Toutefois, une annexe au compte d'emploi depuis 1996 informe sur le montant des legs portés directement au passif du bilan. Elle précise également le montant des legs en cours, qui était de 10,1 MF au 31 décembre 1996, chiffre rectifié à 9 MF par l'association au cours de l'instruction de la Cour. Ici encore, les modalités de comptabilisation des legs sont désormais définies par le règlement comptable du 16 février 1999.

## C. – Autres produits liés à la générosité publique

Les autres produits liés à la générosité publique, 15 MF de 1993 à 1996, proviennent pour le principal du parrainage d'enfants à l'étranger (11 MF). Seuls ces dons ont donné lieu à une affectation à

un code de mission : un compte bancaire spécifique a été ouvert pour les enregistrer et effectuer le versement des bourses.

Le parrainage des enfants à l'étranger est une activité de Médecins du Monde qui a été lancée en 1985 et a pris fin en 1994. Il concernait uniquement des enfants en Thaïlande soutenus par une fondation à Bangkok. Les donateurs devenaient parrains en versant à Médecins du Monde 120 F par mois en 1994. Les bourses étaient versées à la fondation, à raison de 90 F par enfant. Sur place, Médecins du Monde employait un correspondant rémunéré par elle pour suivre cette activité. Les frais de fonctionnement en Thaïlande étaient imputés à un compte bancaire local alimenté par le siège.

Médecins du Monde a décidé en 1994 de se désengager de cette activité, qui a été prise en charge par une nouvelle association, la Chaîne de l'Espoir, créée en 1995 sous son égide<sup>4</sup>. Elle a demandé aux 3 755 parrains à l'époque s'ils voulaient poursuivre leurs versements par l'intermédiaire de cette association et lui transférer les sommes restant inscrites à leurs comptes. Les bourses scolaires gardées en attente par Médecins du Monde depuis novembre 1994 (1,7 MF) ont été versées à la Chaîne de l'Espoir, pour le nombre d'enfants parrainés, laquelle a justifié leurs versements en Thaïlande.

#### D. – Subventions

##### Subventions

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
- État	9,8	16,0	20,2	19,7	65,7
- Collectivités territoriales	3,6	3,1	5,2	5,0	16,9
- CEE	74,7	93,2	70,0	74,4	312,3
- Subv. locales aux missions	3,3	2,9	1,3	1,1	8,6
- Autres subventions	10,5	17,4	14,7	12,8	55,4
Total des subventions	101,9	132,6	111,4	113,0	458,9

Sur 459 MF de subventions reçues par l'association de 1993 à 1996, 312 MF (68 %) proviennent de la Communauté européenne,

<sup>4</sup> Voir ci-après point IV, B, 3.

principal bailleur de fonds institutionnel, avec lequel Médecins du Monde a signé un contrat cadre de partenariat le 19 juillet 1993. Les subventions européennes interviennent surtout pour l'aide d'urgence, par l'intermédiaire de l'office humanitaire de la Communauté européenne (Echo).

Aux termes des contrats d'opération passés par l'association avec Echo, des avances sont habituellement allouées. Les subventions sont versées à hauteur des montants indiqués à l'office par les rapports financiers de Médecins du Monde sur l'opération financée. Ces rapports concordent avec la comptabilité. Les subventions non reçues sont portées comme produits à recevoir dans les comptes, correctement valorisés en contrepartie des dépenses engagées par l'association. À la fin de l'année 1996, 32,8 MF étaient attendus de la Communauté européenne, ce qui reflétait un rythme de paiement conforme aux usages de cette institution. La collecte privée assure alors la trésorerie nécessaire. Les dépenses de personnel - volontaires expatriés ou agents recrutés sur place -, ainsi que des dépenses de transport ou d'équipement prises en charge directement par Médecins du Monde, sont subventionnées selon un barème forfaitaire. De même, des frais administratifs sont admis par l'office en pourcentage de certaines dépenses. Tout autant que celles qui remboursent exactement les dépenses, les subventions forfaitaires sont affectées aux missions. Mais en n'imputant pas l'intégralité des charges indirectes aux missions, Médecins du Monde risque de laisser croire à l'existence de missions subventionnées pour un montant supérieur à leur coût effectif.

Le deuxième bailleur est l'État français, principalement le ministère chargé des affaires sociales, qui a apporté 66 MF pendant la période (14 % des subventions). Les conventions les plus nombreuses sont passées avec les directions départementales des affaires sociales dans le cadre de la politique de réduction des risques infectieux auprès des usagers de drogue par voie intraveineuse. À titre d'exemple, un programme de substitution de la drogue par la méthadone pour 50 places est financé en 1996 à hauteur de 0,8 MF (cas du centre de Bayonne), le fonctionnement d'une antenne mobile pour l'échange de seringues pour 0,35 MF (cas du PES de Cannes).

Les collectivités territoriales participent surtout au financement des centres d'accueil médico-social sur la base de conventions (4 % des subventions). Les autres subventions intègrent en particulier les

versements du Haut commissariat pour les réfugiés des Nations unies (4,5 MF en 1996).

## **IV. – Emplois**

### **A. – Informations financières sur les missions sociales**

a) Les rapports financiers annuels présentent les dépenses pour les missions à l'étranger par pays regroupés en cinq ensembles continentaux (Afrique, Amérique latine, Asie, Europe de l'Est, Moyen-Orient). Le total des dépenses relatives à chaque ensemble continental est décomposé entre urgence et développement, de même que les subventions.

Au niveau de chaque pays, l'information financière sur les missions est restreinte. Deux montants seulement sont indiqués depuis 1994 en matière de dépenses : le total des charges des missions d'urgence et celui des missions de développement. De plus, il ne s'agit que des dépenses directement imputables aux missions, les dépenses indirectes ne faisant pas l'objet d'une ventilation entre les missions. En matière de recettes, l'association sous-estime de 1,7 MF le montant des subventions affectées par pays en 1993 et omet toute indication en 1996. Le rapport financier de 1996 ne permet donc pas de connaître le montant des dons utilisés par pays.

L'arrêté du 30 juillet 1993 prévoit une double ventilation des dépenses opérationnelles : « par type d'action ou par pays » et « entre achats de biens et services, distribution directe de secours et subventions... ». La seconde ventilation n'est pas effectuée. Le système comptable de l'association permettrait pourtant de l'appliquer au montant des dépenses exposées pour chaque pays et de rendre compte de l'utilisation de la collecte.

b) Des dépenses de coordination des missions sociales sont engagées par le siège à leur profit sans qu'elles puissent être affectées précisément à l'une d'entre elles (57 MF de 1993 à 1996).

### Dépenses de coordination des missions sociales

(En millions de francs)

CODES ANALYTIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
- Recrutement	3,3	6,0	2,4	1,8	13,5
- Direction des missions	1,6	2,5	2,6	2,5	9,2
- Service logistique	3,0	3,7	3,4	4,0	14,1
- Bureaux pour l'étranger	-	-	4,6	5,1	9,7
- Salle des missions	-	-	0,4	1,0	1,4
- Autres dépenses	2,0	0,7	3,0	3,4	9,1
Total coordination	9,9	12,9	16,4	17,8	57,0

Ces dépenses indirectes des missions sont imputées à une vingtaine de codes analytiques spécifiques. Il s'agit principalement des dépenses de la direction des ressources humaines pour le recrutement du personnel des missions, particulièrement importantes en 1994 en raison des opérations au Rwanda, des dépenses communes de la direction des missions, de celles du service logistique et, depuis 1995, de celles des bureaux opérationnels pour les missions à l'étranger, les « desks », et de la salle des missions qui centralise l'information. Au total, les dépenses de coordination sont pour la plus grande part des frais de personnel (34 MF, soit 59,6 %) et des frais administratifs (14 MF, soit 24,6 %).

Au service logistique sont imputés les achats stockés et les sorties de stocks en faveur des missions. En fin d'année, les stocks sont portés au bilan, après inventaire physique (1,1 MF au 31 décembre 1996). Un minimum d'achats sont stockés, car l'association s'approvisionne le plus souvent à mesure des besoins des missions, sauf pour l'équipement des expatriés. La plupart des achats du service logistique sont imputés directement aux missions.

Parmi les autres dépenses de la période (9 MF), celles de formation sont en forte augmentation et atteignent 1,4 MF en 1996, dont la moitié est versée à l'association pour la préparation au volontariat (Predep). En dehors d'une étude en 1996 sur l'évolution des motivations des donateurs de Médecins du Monde de 1994 à 1995 d'un montant de 0,1 MF dont la moitié a été anormalement imputée en coordination, il n'apparaît pas que des charges aient été indûment affectées aux missions sociales. Au contraire, des charges de la direction financière et comptable au bénéfice des missions paraissent

en totalité exclues de cette rubrique et restent imputées en fonctionnement. Elles sont de ce fait financées par la générosité publique.

## B. – Missions sociales : Enfance

### Dépenses pour l'enfance

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
- Adoption	0,6	0,9	0,9	1,0	3,4
- Parrainage dans les hôpitaux	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
- Parrainage à distance	3,9	5,5	2,3	-	11,7
- Chaîne de l'Espoir	3,9	5,5	4,0	1,8	15,2
Total pour l'enfance	8,4	12,0	7,3	2,9	30,6

#### 1. – Adoption

Les dépenses associées à cette rubrique sont celles du service de l'adoption du siège, ainsi que celles des délégations régionales qui participent à cette activité. Les dépenses exposées, environ un MF par an, tiennent pour l'essentiel aux rémunérations nettes des salariés (0,4 MF en 1996) et aux honoraires du responsable du service, devenu salarié après 1996. Les bénévoles sont remboursés mensuellement de leurs frais de déplacement. À titre d'exemple, ces frais ont été de 8 846 F en octobre 1996 pour 14 personnes, présentes en moyenne 11 jours chacune.

Des correspondants du service travaillent dans les différents pays d'adoption. Leurs frais, remboursés forfaitairement selon les pays (450 dollars par trimestre en 1996 pour le correspondant à Bogota par exemple), sont imputés de manière fluctuante en comptabilité générale, parfois en frais d'actes, parfois en frais de mission ou en indemnités du siège.

#### 2. – Parrainage dans les hôpitaux

Depuis 1988, Médecins du Monde sollicite un réseau de parrains et marraines, une cinquantaine en 1996, pour atténuer les

carences dues à la séparation familiale d'enfants malades isolés dans les hôpitaux. Deux psychologues et cinq animatrices assurent le recrutement et la formation des bénévoles. Un responsable de mission dirige cette activité. C'est le type même d'action dont le compte d'emploi ne peut donner la juste mesure : moins de 70 000 F sont dépensés à ce titre en 1996.

### **3. – Parrainage à distance et Chaîne de l'Espoir**

Le parrainage à distance correspondait au versement de bourses en Thaïlande tandis que le service de la Chaîne de l'Espoir prenait en charge des dépenses hospitalières pour des opérations chirurgicales au bénéfice d'enfants qui n'y auraient pas accès en l'absence de financement externe. Des conventions étaient passées avec différents hôpitaux en France, en particulier avec l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, qui participait pour moitié aux frais hospitaliers. Des achats exceptionnels de matériels d'imagerie ont été constatés en 1994 (0,6 MF) pour l'équipement de l'hôpital central de Maputo au Mozambique et de l'hôpital de Ramallah en Cisjordanie.

Comme il a été déjà exposé, les deux activités ont été transférées en 1995 à une association distincte. Un premier protocole d'accord valable pour un an a été signé le 1<sup>er</sup> avril 1995 entre Médecins du Monde et l'association la Chaîne de l'Espoir. Il prévoit, outre la cession de la marque « la Chaîne de l'Espoir », déposée en 1988, le versement par Médecins du Monde d'une subvention de 150 000 F et d'un forfait de 30 000 F par enfant hospitalisé, dans la limite de 100 enfants, soit 3 MF, et l'utilisation à deux reprises du fichier des donateurs ayant soutenu les activités du service de la Chaîne de l'Espoir. Il a été suivi d'un second protocole, allant jusqu'au 31 décembre 1996, par lequel Médecins du Monde s'engageait à verser une subvention supplémentaire de 0,6 MF et autorisait une fois encore l'utilisation de son fichier.

Ces protocoles ont été respectés. Les listes nominatives des enfants précisant leurs pays d'origine, les périodes de séjour, un à deux mois en général, les pathologies, cardiaques le plus souvent, les hôpitaux concernés, à Paris surtout, mais aussi à Grenoble, à Bordeaux, à Lyon et à Marseille, ont été produites au cours du contrôle. La Cour constate que les activités de Médecins du Monde ont été transférées à l'association la Chaîne de l'Espoir dans la clarté.

## C. – Missions sociales : Missions en France

**Emploi des ressources pour les missions en France***(En millions de francs)*

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
I. – Dépenses communes	0,5	1,3	1,5	1,1	4,4
<i>Affectation de subventions</i>	-	0,5	0,5	0,6	1,6
<i>Financement privé</i>	0,5	0,8	1,0	0,5	2,8
II. – Centres accueil méd.-soc.	4,0	5,5	7,2	8,0	24,7
<i>Affectation de subventions</i>	1,4	2,1	3,9	4,4	11,8
<i>Financement privé</i>	2,6	3,4	3,3	3,6	12,9
III. – Missions hors centres	1,4	2,2	1,6	1,9	7,1
<i>Affectation de subventions</i>	1,2	1,0	0,4	0,9	3,5
<i>Financement privé</i>	0,2	1,2	1,2	1,0	3,6
IV. – Réduction des risques	2,5	8,4	16,8	19,8	47,5
<i>Affectation de subventions</i>	1,5	6,9	14,7	14,7	37,8
<i>Financement privé</i>	1,0	1,5	2,1	5,1	9,7
Total I à IV Missions en France	8,4	17,4	27,1	30,8	83,7
<i>Affectation de subventions</i>	4,1	10,5	19,5	20,6	54,7
<i>Financement privé</i>	4,3	6,9	7,6	10,2	29,0

**1. – Dépenses**

Pendant la période 1993-1996, Médecins du Monde a consacré près de 84 MF aux missions en France, soit 12 % des dépenses des missions sociales. Plus de la moitié des sommes ont été utilisées dans le cadre de la politique dite de « réduction des risques » en faveur des toxicomanes (47,5 MF, soit 57 %). Celles-ci se partagent principalement entre les programmes d'échange de seringues (PES) pour les usagers de drogues par voie intraveineuse (24,2 MF) et les centres de soins spécialisés où la méthadone est substituée à la drogue (21,1 MF).

Les autres dépenses de la période sont, pour plus d'un quart, celles des centres d'accueil médico-social de Médecins du Monde

(24,7 MF, soit 30 %), notamment des centres de Paris (6,5 MF) et de Gennevilliers (3,9 MF). Des actions sont aussi menées « hors centre » (7,1 MF, soit 8 %). Elles relèvent de programmes individualisés comme la « mission banlieue » du centre de Gennevilliers (2,9 MF) ou la mission SDF à Paris pour l'assistance aux personnes sans domicile fixe (3,5 MF). Les dépenses communes sont celles du bureau opérationnel propre aux missions en France.

## **2. – Financement**

Sur 83,7 MF de dépenses pendant la période, 54,7 MF font l'objet de subventions (65 %), la générosité publique finançant le complément, soit 29 MF (35 %). La tendance est à une augmentation des subventions. Elles passent de 4,1 MF en 1993 à 20,6 MF en 1996, soit une multiplication par 5, quand les dépenses sont multipliées par 3,7. Les fonds privés, qui participent à plus de la moitié des dépenses des missions en France en 1993, n'en financent alors plus qu'un tiers en 1996, mais leur montant en valeur absolue est multiplié par 2,4 dans le même temps.

La diminution relative de l'utilisation des fonds privés pour les missions en France tient aux interventions croissantes de Médecins du Monde en matière de réduction des risques d'infection liés à la toxicomanie, lesquelles sont subventionnées en grande majorité. Les subventions à ce titre s'élèvent à 14,7 MF en 1996, soit 74 % des dépenses correspondantes (19,8 MF). En 1996, les fonds privés qui financent les missions en France (10,2 MF) servent pour moitié à la réduction de ces risques (5,1 MF) et pour 35 % aux centres d'accueil médico-social non spécialisés (3,6 MF). Ces derniers sont financés pour un peu plus de la moitié par la générosité publique pendant la période contrôlée.

## **3. – Opérations examinées**

Les dépenses en 1996 de l'Espace Parmentier (10,3 MF) et du centre de méthadone de Bayonne (2 MF) ont été examinées. L'Espace Parmentier regroupe depuis 1994 toutes les missions à Paris : le centre d'accueil médico-social (1,8 MF), la mission SDF (1,4 MF), le centre de méthadone (3,7 MF) et le programme d'échange de seringues (3,4 MF).

À Paris, le loyer annuel de l'immeuble, principal poste de dépenses après les charges de personnel, est partagé entre les quatre

missions (0,9 MF). Les charges de personnel ont une part prépondérante dans les dépenses du centre d'accueil médico-social (0,6 MF, soit 33 %), de la mission SDF (0,6 MF, soit 43 %), du centre de méthadone (2,3 MF, soit 62 %) et du PES (1,5 MF, soit 44 %). Les autres charges les plus significatives sont les achats de produits pharmaceutiques pour le PES, essentiellement des seringues, de l'eau pour la préparation de l'injection et des trousseaux de prévention (0,7 MF). Les charges de ce programme ont été accrues en 1996 du coût de la transformation, en vue de l'échange de seringues, d'un autobus donné par une fondation (0,3 MF). Il n'y a pas de dépenses de produits pharmaceutiques imputées au centre de méthadone, les produits étant pris en charge directement par l'État. Des aides individuelles à l'hébergement sont apportées par la mission SDF (0,3 MF). Des caisses en numéraire sont ouvertes dans ces missions ; elles servent principalement au versement d'aides alimentaires, de 100 F ou 50 F, soit à peu près 3 000 F par mois au centre médico-social. Leur vérification n'a pas appelé d'observations.

Le centre de méthadone de Bayonne bénéficie de subventions du ministère chargé des affaires sociales (0,8 MF) et de l'association Ensemble contre le Sida (0,1 MF), qui formaient l'essentiel de ses produits en 1996 (1,1 MF). En tenant compte de l'apport de l'association ECS, la générosité publique finance un peu plus de la moitié des charges du centre. Tout comme à Paris, 60 % des charges sont des frais de personnel, en rapport avec l'effectif de treize personnes (1,2 MF). La location des bâtiments sanitaires est le deuxième poste de dépenses (0,1 MF). Des séjours dits de rupture sont organisés dans les Pyrénées et aux Baléares. Leurs charges sont suivies en comptabilité analytique (0,1 MF), mais la comptabilité ne rend pas bien compte de la participation financière des patients à ces séjours, ni des avances faites aux accompagnateurs.

## D. – Missions sociales : Missions à l'étranger

### 1. – Mode de financement des missions

#### Emploi des ressources pour les missions à l'étranger

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
I. – Missions d'urgence	76,1	116,2	64,2	66,4	322,9
<i>Affectation de subventions</i>	70,5	97,4	66,3	66,4	300,6
<i>Financement privé</i>	5,6	18,8	- 2,1	0,0	22,3
II. – Missions de développement	38,5	47,4	48,4	45,1	179,4
<i>Affectation de subventions</i>	25,2	23,7	24,6	24,9	98,4
<i>Financement privé</i>	13,3	23,7	23,8	20,2	81,0
III. – Missions exploratoires	1,4	0,9	1,4	0,2	3,9
<i>Affectation de subventions</i>	-	-	0,3	-	0,3
<i>Financement privé</i>	1,4	0,9	1,1	0,2	3,6
Total I à III Missions à l'étranger	116,0	164,5	114,0	111,7	506,2
<i>Affectation de subventions</i>	95,7	121,1	91,2	91,3	399,3
<i>Financement privé</i>	20,3	43,4	22,8	20,4	106,9

L'association distingue les missions d'urgence et les missions de développement (dites à long terme avant 1996). Des missions exploratoires, qui peuvent aussi conduire l'association à ne pas intervenir, les précèdent le plus souvent. Missions d'urgence et missions de développement n'ont pas la même structure de financement.

De 1993 à 1996, sur un total de 506 MF de dépenses imputées à la rubrique « missions à l'étranger », 323 MF relèvent des missions d'urgence (64 %), 179 MF des missions de développement (35 %) et 4 MF des missions exploratoires (1 %). Les missions d'urgence sont financées pour le principal par des subventions, à hauteur de 301 MF sur la période, soit à 93 %. Les missions de développement le sont à hauteur de 98 MF, soit à 55 %. La générosité publique participe donc peu aux charges des premières, mais finance près de la moitié des secondes, leur apportant 81 MF sur la période.

---

Il convient cependant de rappeler que ces montants ne comprennent pas les dépenses de coordination, presque toutes à la charge de la générosité publique, dont le niveau moyen, certainement sous-estimé, est de 14 MF par an<sup>5</sup>. Si les subventions paraissent même dépasser de 2,1 MF les dépenses pour l'urgence en 1995, cela ne signifie pas que ces opérations n'ont aucunement nécessité de financement privé cette même année : les subventions sont en fait au total supérieures de 5,7 MF aux dépenses directes de certaines missions et inférieures de 3,6 MF pour les autres. Le financement privé reste cependant marginal pour les opérations d'urgence, sauf en 1994 (18,8 MF) où les fonds privés ont été mobilisés surtout en Afrique (11,8 MF) et en Europe de l'Est (3,8 MF). Quant aux missions de développement, il n'est pas rare qu'elles soient uniquement à charge de la générosité publique. En 1995, les fonds privés financent plus des trois quarts de ces dépenses dans 21 pays sur 44, notamment en Roumanie, au Rwanda, au Kenya, en Russie et au Salvador, pays pour lesquels l'association ne reçoit quasiment pas de subvention pour intervenir à long terme.

---

<sup>5</sup> Cf. ci-avant point IV, A, b.

## a) Missions d'urgence

**Dépenses pour les missions d'urgence***(En millions de francs)*

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
<b>I. – Afrique</b>	20,8	40,7	22,2	23,3	107,0
- Rwanda	1,2	25,2	7,7	1,6	35,7
- Angola	3,3	4,7	4,4	8,1	20,5
- Zaïre	-	2,9	5,3	5,1	13,3
- Somalie	7,1	1,4	0,3	-	8,8
- Sud Soudan	2,0	2,0	1,6	1,7	7,3
- Burundi	0,3	-	2,4	4,1	6,8
- Somaliland	1,7	2,1	-	-	3,8
- Kenya	2,2	0,5	-	-	2,7
- Mali	0,2	0,2	-	1,5	1,9
- Autres	2,8	1,7	0,5	1,2	6,2
<b>II. – Amérique latine</b>	0,9	17,1	10,8	4,5	33,3
- Cuba	0,2	7,9	5,3	0,3	13,7
- Haïti	0,2	4,8	3,0	3,6	11,6
- Pérou	0,0	3,1	2,4	0,5	6,0
- Brésil	0,4	1,1	-	-	1,5
- Autres	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5
<b>III. – Asie</b>	1,5	0,9	1,1	4,5	8,0
- Philippines	-	-	0,9	2,0	2,9
- Cambodge	1,3	0,9	-	-	2,2
- Chine	-	-	-	1,9	1,9
- Autres	0,2	-	0,2	0,6	1,0
<b>IV. – Europe de l'Est</b>	49,2	51,0	24,3	27,5	152,0
- Ex-Yougoslavie	47,3	47,0	22,3	25,8	142,4
- Russie	-	3,0	2,0	1,7	6,7
- Hongrie	1,9	-	-	-	1,9
- Albanie	-	1,0	-	-	1,0
<b>V. – Moyen-Orient</b>	3,7	6,5	5,8	6,6	22,6
- Afghanistan	1,6	4,7	3,1	3,5	12,9
- Irak	1,7	1,8	2,7	2,0	8,2
- Liban	0,4	-	-	0,9	1,3
- Cisjordanie	-	-	-	0,2	0,2
Total dépenses pour l'urgence	76,1	116,2	64,2	66,4	322,9

---

Pour les missions d'urgence, les équipes de Médecins du Monde sont présentes chaque année dans une vingtaine de pays. Mais les financements engagés sont concentrés sur un petit nombre d'entre eux. De 1993 à 1996, plus de 60 % des dépenses pour l'urgence concernent l'ex-Yougoslavie (142 MF, soit 44 %) et le Rwanda (36 MF, soit 11 %), ainsi que l'Angola (21 MF, soit 6 %).

Les dépenses pour l'ex-Yougoslavie sont chaque année les plus élevées, même si elles ont diminué de plus de moitié en 1995 (22,3 MF, contre 47 MF en 1994). Celles pour le Rwanda ont été réalisées surtout en 1994 (25,2 MF) et 1995 (7,7 MF). Celles pour l'Angola sont passées de 3,3 MF en 1993 à 8,1 MF en 1996. Les principales autres opérations touchent en 1993 la Somalie (7,1 MF) et le Kenya (2,2 MF), en 1994 Cuba (7,9 MF) et Haïti (4,8 MF), en 1995 le Zaïre (5,3 MF) et Cuba à nouveau (5,3 MF), en 1996 le Zaïre encore (5,1 MF) et le Burundi (4,1 MF).

## b) Missions de développement

**Dépenses pour les missions de développement***(En millions de francs)*

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
<b>I. – Afrique</b>	16,6	23,0	24,6	16,7	80,9
- Guinée	3,7	5,1	4,0	1,0	13,8
- Éthiopie	3,3	2,9	2,6	2,6	11,4
- Afrique du Sud	2,4	2,3	1,7	0,3	6,7
- Ouganda	1,2	2,0	1,7	1,5	6,4
- Madagascar	2,3	1,6	1,2	1,3	6,4
- Tanzanie	1,6	1,2	1,5	1,1	5,4
- Zaïre	0,0	0,0	2,4	2,3	4,7
- Mauritanie	0,0	1,7	1,9	1,0	4,6
- Kenya	0,0	2,0	1,4	1,2	4,6
- Rwanda	0,0	0,0	2,1	1,3	3,4
- Autres	2,1	4,2	4,1	3,1	13,5
<b>II. – Amérique latine</b>	11,3	11,2	10,1	11,0	43,6
- Guatemala	3,2	3,8	2,9	2,5	12,4
- Brésil	1,8	1,8	2,8	1,0	7,4
- Salvador	0,5	0,8	0,9	2,6	4,8
- Nicaragua	1,5	1,0	0,7	1,4	4,6
- Pérou	1,1	1,2	1,1	1,1	4,5
- Haïti	0,2	0,7	0,7	1,1	2,7
- Autres	3,0	1,9	1,0	1,3	7,2
<b>III. – Asie</b>	4,9	7,0	7,6	10,3	29,8
- Cambodge	3,0	3,4	3,7	4,1	14,2
- Viêt-nam	0,5	1,7	1,2	1,1	4,5
- Birmanie	0,7	1,1	1,0	1,4	4,2
- Laos	0,2	0,5	1,1	2,1	3,9
- Autres	0,5	0,3	0,6	1,6	3,0
<b>IV. – Europe de l'Est</b>	3,6	3,7	4,7	4,6	16,6
- Roumanie	3,2	2,6	2,6	2,2	10,6
- Russie	0,0	0,2	1,3	1,9	3,4
- Autres	0,4	0,9	0,8	0,5	2,6
<b>V. – Moyen-Orient</b>	2,1	2,5	1,4	2,5	8,5
- Afghanistan	1,8	2,4	1,4	2,5	8,1
- Autres	0,3	0,1	0,0	0,0	0,4
Total dépenses développement	38,5	47,4	48,4	45,1	179,4

Pendant la période examinée, les dépenses pour les missions de développement (179,4 MF) sont consacrées pour presque une moitié à l'Afrique (80,9 MF, soit 45,1 %) et pour un quart à l'Amérique latine (43,6 MF, soit 24,3 %). Le reste bénéficie à l'Asie (29,8 MF, soit 16,6 %), à l'Europe de l'Est (16,6 MF, soit 9,3 %) et au Moyen-Orient (8,5 MF, soit 4,7 %).

En Afrique, Médecins du Monde intervient particulièrement dans cinq pays : la Guinée (13,8 MF), l'Éthiopie (11,4 MF), l'Afrique du Sud (6,7 MF), l'Ouganda (6,4 MF) et Madagascar (6,4 MF). Au Zaïre et au Rwanda, les missions commencent en 1995. Cinq pays se partagent plus des trois quarts de l'aide allant à l'Amérique latine : le Guatemala (12,4 MF), le Brésil (7,4 MF), le Salvador (4,8 MF), le Nicaragua (4,6 MF) et le Pérou (4,5 MF). Le principal bénéficiaire en Asie est le Cambodge (14,2 MF), avec près de la moitié des dépenses directes en Asie. Les dépenses pour la Roumanie (10,6 MF) représentent près des deux tiers de celles exposées pour le développement en Europe. Au Moyen-Orient les opérations sont presque toutes effectuées pour l'Afghanistan (8,1 MF).

## **2. – Indemnités des volontaires**

Les volontaires qui s'engagent pour une mission à l'étranger signent un contrat d'engagement de courte durée, ou de longue durée si la mission dépasse un an. Le volontaire reçoit sur place un « per diem » destiné à couvrir les frais de vie courante. Il bénéficie en outre d'une indemnité mensuelle versée par le siège et déterminée par le contrat. Cette indemnité ne s'applique pas pendant les deux premiers mois de la première mission, qui est la période dite de bénévolat. Le contrat de longue durée prévoit en outre un congé de quatre semaines au maximum à l'issue d'une année de mission et le versement d'un pécule de reclassement pour favoriser le retour en France.

Le per diem mensuel était en 1995, sauf cas particulier lié aux charges familiales sur place, de 2 500 F à 3 000 F selon les pays, soit une charge totale de 3,5 MF cette année-là. Les indemnités mensuelles varient en fonction du poste occupé et de l'importance de la mission. En 1995, dans les missions les plus importantes, les coordinateurs recevaient 7 000 F par mois et les administrateurs chargés de la comptabilité 6 000 F. Dans les autres, les premiers recevaient 6 000 F, les seconds 5 000 F. Au total, les indemnités mensuelles représentaient une charge de 9,9 MF en 1995. Le pécule d'un volontaire en contrat de longue durée équivalait à 1 000 F par mois.

Conformes au décret du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale, les engagements de l'association vis à vis des volontaires font l'objet d'une convention de volontariat passée avec le ministère des affaires étrangères, qui précise les aides de l'État. Les volontaires prennent en général sur leurs congés pour participer aux missions, ou bénéficient d'un congé de solidarité internationale (article L. 225-9 du code du travail).

### **3. – La comptabilité des missions à l'étranger**

#### *a) Opérations examinées*

Les opérations examinées ont été choisies parmi celles de 1995 et 1996 en raison de l'importance des fonds privés utilisés. Elles concernent les missions d'urgence dans trois pays en 1995 (Afghanistan, Tchétchénie et Rwanda) et dans cinq en 1996 (Bosnie, Angola, Burundi, Rwanda, Zaïre). Elles englobent également les missions de développement en 1995 dans sept pays, dont quatre en Afrique (Éthiopie, Guinée, Ouganda et Rwanda) et trois dans d'autres zones géographiques (Brésil, Cambodge et Roumanie), et en 1996 dans deux pays (Rwanda et Zaïre). Comparées à l'ensemble des missions de développement de l'année, celles qui ont été examinées pour 1995 représentent 12,9 MF de dépenses directes sur 48,4 MF, et mobilisent les fonds issus de la générosité publique à hauteur de 7,6 MF sur 23,8 MF.

Certaines des missions examinées ont aussi été financées par la Communauté européenne. Avant l'intervention de la Cour, l'office humanitaire de la Communauté européenne (Echo) avait effectué un contrôle au siège de Médecins du Monde du 23 au 26 janvier 1996, en analysant ses systèmes de gestion et de contrôle et en vérifiant trois contrats d'opération signés en 1994 (Zaïre, Somalie, Albanie). Constatant « l'absence d'une culture de contrôle financier et le manque d'informations financières », les auditeurs avaient recommandé une nouvelle vérification. L'office européen l'a conduite du 23 au 25 septembre 1998 au siège de Médecins du Monde et il a conclu : « Les résultats de cet audit sont globalement positifs et nous apprécions les efforts considérables qui ont été entrepris par MDM, depuis l'audit précédent, pour améliorer le niveau de contrôle financier. »

Intervenant après ce contrôle, la Cour a rapproché les dépenses prévues aux budgets des opérations, les dépenses indiquées par Médecins du Monde à Echo pour remboursement, et les pièces justificatives. Elle a en outre vérifié la justification des versements forfaitaires accordés par Echo en raison des expatriés. L'imputation des dépenses des contrats d'opération en comptabilité analytique facilite le contrôle : à chaque contrat est associé un code analytique, l'extrait de la balance comptable des opérations imputées à ce code rassemble l'ensemble des opérations du contrat. Le passage de la comptabilité générale aux pièces est bien organisé, qu'il s'agisse de dépenses réglées par le siège ou de dépenses réglées localement.

*b) Tenue des comptabilités locales*

Les administrateurs des missions à l'étranger disposent de moyens de paiement, sous forme de comptes bancaires et d'espèces. Le siège approvisionne ces comptes à partir des siens ou apporte des liquidités à l'occasion des voyages des volontaires. Pour chaque compte ou caisse ouvert localement, l'administrateur tient un journal en devises sur lequel les opérations, en recette et en dépense, sont inscrites chronologiquement. En principe, un journal est ouvert à chaque début de mois, qui reprend le solde du journal précédent et, compte tenu des recettes et des dépenses du mois, présente le solde restant à la fin du mois. Les pièces à l'appui des opérations sont classées dans l'ordre des écritures du journal.

Les journaux et les pièces associées sont adressés par l'administrateur à la direction comptable et financière à Paris. Le siège vérifie que les versements de fonds qu'il a effectués sont bien portés sur les journaux locaux et que les virements internes opérés entre comptes et caisses de la mission sont équilibrés. Pour chaque compte bancaire et chaque caisse, il établit une situation de trésorerie en devises, qui est valorisée en francs. Les opérations du journal local sont reprises dans la comptabilité du siège à la date de fin de mois et pour leur valeur en francs. Il n'y a pas d'édition informatique de la situation de trésorerie après saisie des écritures, qui permette de s'assurer immédiatement de la correspondance entre le journal local et la comptabilité du siège.

Les contrôles de la Cour ont porté sur :

- la concordance entre les inventaires de caisse ou les relevés bancaires, et les soldes des journaux locaux ;

- l'exactitude des calculs des opérations des journaux locaux ;
- l'existence des pièces à l'appui de ces opérations ;
- la correspondance entre les situations de trésorerie du siège et les journaux locaux ;
- l'exacte reprise des opérations locales dans la comptabilité du siège ;
- la correspondance entre les soldes en francs des situations de trésorerie à la fin de l'année et les comptes de la classe 5 au bilan.

La Cour a constaté que les comptabilités des missions à l'étranger sont tenues de manière très inégale par les administrateurs. Si certaines ne donnent lieu à aucune observation - la mission « Cambodge - Hôpital Calmette » est exemplaire -, d'autres ne peuvent être considérées comme régulières :

- L'absence de fiches de contrôle de caisse à la fin du mois est quasi générale, même au 31 décembre. Dans ces conditions, rien ne prouve l'exactitude des encaisses déterminées par les journaux locaux. La remise des valeurs entre administrateurs ne donne lieu que rarement à un inventaire contradictoire ;
- Des journaux tenus au moyen d'un tableur informatique ne prennent pas en compte toutes les opérations inscrites pour calculer le total des entrées et celui des sorties ;
- Des soldes de journaux à la fin d'un mois ne sont pas repris pour leur valeur au début du mois suivant ;
- Des avances ne sont pas enregistrées ;
- Il existe en général des pièces à l'appui des écritures. Un effort est fait pour justifier localement des opérations. Cependant, des pans entiers de comptabilité sont parfois dépourvus de pièces justificatives, toutes les pièces manquant par exemple au soutien des opérations d'un mois déterminé, ou de dépenses faites sur avances.

*c) Reprise des opérations locales par le siège*

Il y a très peu d'erreurs de saisie dans la comptabilité du siège qui ne soient pas corrigées ; quelques-unes ont néanmoins été relevées, touchant les imputations en comptabilité analytique et en

comptabilité générale. Par leur caractère résiduel, ces erreurs témoignent a contrario d'une bonne saisie des opérations.

Cependant des écritures d'ajustement doivent être passées par le siège pour permettre le rapprochement avec des comptabilités locales mal tenues. Des écritures en dépenses, le cas échéant en recettes, sont passées directement par le siège mais ne sont pas justifiées. De telles opérations ne présentent pas toutes les garanties de régularité, même si les difficultés de certaines missions peuvent les expliquer. La comptabilité de Médecins du Monde montre là ses limites et ses zones de risques. L'exemple de la mission à Fortaleza au Brésil en 1995 sert ici d'illustration.

*d) Exemple du Brésil*

Deux codes analytiques étaient utilisés au Brésil en 1995, l'un pour la mission Fortaleza, l'autre au profit des indiens Yanomani. Seule la première, financée uniquement sur fonds privés (1,3 MF), a été examinée. N'ayant pas obtenu de financement extérieur, elle a été clôturée le 31 décembre 1995.

La mission fonctionne avec une caisse en réels, approvisionnée de Paris par virement bancaire à retirer en liquide par l'administrateur ou le logisticien. Elle a été une fois approvisionnée en dollars apportés du siège par l'administrateur (19 860 dollars en septembre 1995). L'opération de change en réels n'est pas justifiée. Les journaux locaux sont des éditions anonymes tirées d'un tableur. Aucune attestation de contrôle de caisse n'est produite.

Dans la comptabilité du siège, le fonctionnement de cette caisse est suivi à un compte financier de classe 5 spécifique. Les encaisses à la fin des années 1994 et 1995 reportées sur les situations de trésorerie du siège sont en accord avec la comptabilité générale. Cependant ces situations ne sont en accord avec les journaux locaux qu'au moyen de deux écritures d'ajustement passées par le siège.

- À la suite d'une omission dans la reprise des opérations de décembre 1994, le solde au journal local de janvier 1995 apparaît inférieur de 6 465,04 réels à celui suivi au siège, ce jusqu'à la fin du mois de juin. En juillet 1995, une dépense de ce montant est inscrite par le siège, qui porte le solde au siège au niveau de celui retenu localement, soit une dépense non justifiée de 33 292 F.

- Deux journaux locaux sont produits pour le mois d'octobre 1995, avec un solde identique en entrée ; en fait les opérations du premier sont reprises, mais partiellement, par le second qui calcule l'encaisse au 31 octobre à hauteur de 6 221,94 réals. Aucun journal pour novembre n'est produit, ni aucune pièce. Le journal suivant est celui de décembre 1995, avec un solde en entrée de 1 129,20 réals. En tenant compte d'un virement de fonds en provenance du siège au profit de cette mission en novembre, une dépense globale de 6 614,80 réals est inscrite par le siège en novembre, pour s'ajuster au solde en entrée du journal local de décembre, soit une dépense non justifiée de 31 624 F.

Le journal tenu par l'administrateur appelle d'autres observations :

- Les pièces à l'appui des dépenses de janvier à juillet 1995 ne sont pas des originaux, mais de simples photocopies ;
- Deux écritures comptabilisées en octobre ne sont pas justifiées par des pièces, l'une pour la paye de personnel local (12 868 F), l'autre pour l'achat de matériels (13 068 F).

Au total, en ne retenant que les écritures ci-dessus et abstraction faite des photocopies produites comme justificatifs, plus de 90 000 F apparaissent comme dépenses non justifiées, sur 1,3 MF de dépenses d'une mission de développement.

## E. – Appel à la générosité publique

## Dépenses d'appel à la générosité publique

(En millions de francs)

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
I. – Direction du développement	29,2	42,5	42,1	42,4	156,2
Appel à générosité publique	23,9	35,0	34,8	33,6	127,3
Relance	8,5	12,7	21,2	20,0	62,4
Prospection	15,4	22,3	13,6	13,2	64,5
Appel de legs	-	-	-	0,4	0,4
Traitement des dons	5,3	7,5	6,2	7,2	26,2
Recherche de mécénat			1,1	1,6	2,7
II. – Direction de la communic.	9,2	8,8	14,5	11,0	43,5
Information et communication	5,1	7,8	10,8	8,7	32,4
Manifestations	4,1	1,0	3,7	2,3	11,1
Total des dépenses d'appel	38,4	51,3	56,6	53,4	199,7
Ressources hors subventions (dont dons manuels)	113,5 (102,7)	165,6 (154,0)	136,2 (123,5)	149,9 (140,3)	565,2 (520,5)
<u>Dépenses Dir. développ.</u>	25,7 %	25,6 %	30,9 %	28,3 %	27,6 %
<u>Ressources hors subventions</u>					
<u>Total des dépenses d'appel</u>	33,8 %	31,0 %	41,5 %	35,6 %	35,3 %
<u>Ressources hors subventions</u>					

Les dépenses de la direction du développement et de celles de la direction de la communication concourent aux coûts d'appel à la générosité publique, les premières en totalité, les secondes pour leur plus grande part. Pour collecter 100 F de ressources en dehors des subventions, l'association dépense entre 28 F et 35 F en moyenne pendant la période.

## 1. – Direction du développement

## a) Frais d'appel de dons

Les frais d'appel de dons forment à plus de 80 % les dépenses de cette direction. Après une forte croissance (35 MF en 1994, contre 23,9 MF en 1993), ils ont été stabilisés (33,6 MF en 1996). La collecte

des dons manuels suit une tendance similaire (140,3 MF en 1996, contre 154 millions en 1994 et 102,7 MF en 1993). La collecte de 1993 comporte un don anonyme de 10 MF, celle de 1994 en lien avec le Rwanda apparaît exceptionnellement élevée et les grèves de décembre 1995 ont modifié le flux habituel des dons. L'association distingue les frais d'appel selon qu'elle prospecte de nouveaux donateurs ou qu'elle relance les anciens et suit la collecte correspondante. Elle en rend compte dans ses rapports financiers ; elle a apporté à l'occasion du contrôle de la Cour quelques correctifs aux statistiques d'appel. Leur interprétation est délicate, notamment parce que les donateurs peuvent répondre l'année après l'appel. Changeant sa politique d'appel, l'association consacre à partir de 1995 un budget plus important à relancer les anciens donateurs (20 MF en 1996 contre 12,8 MF en 1994) qu'à en rechercher de nouveaux (13,2 MF en 1996 contre 22,2 MF en 1994).

Sur 520 MF de dons manuels pendant la période, 421 MF proviennent d'anciens donateurs et 99 MF de nouveaux. En moyenne, pour recevoir 100 F de ses anciens donateurs, l'association engage 15 F, contre 65 F pour 100 F d'un premier don. Sur cent messages de prospection, un peu plus de trois sont retournés avec un don, contre près de sept dans le cas d'une relance. En 1996, le taux de la réponse de la prospection rejoint celui des relances.

Les donateurs reçoivent chaque trimestre le journal et, en moyenne, deux messages. Ceux qui renouvellent leur don ont presque doublé de 1993 à 1996. La prospection sollicite moitié moins de personnes en 1996 (2,1 millions) qu'en 1993 (5 millions), mais plus de 140 000 répondent en 1996, contre moins de 100 000 en 1993. Les donateurs inscrits au fichier augmentent, près d'un million à la fin de l'année 1996 contre six cent mille à la fin de l'année 1992, mais le montant moyen de leur don diminue. Celui-ci passe de 244 F en 1993, sans tenir compte du don de 10 MF, à 204 F en 1996. En dehors du coût du journal imputé en communication, un message de relance revient pendant la période à 3,42 F et celui de prospection à 3,71 F, ce dernier s'élevant toutefois à 6,32 F en 1996.

Un contrat qui a fait l'objet d'un nouvel appel d'offres en 1995 est passé avec une agence pour recommander la stratégie, élaborer le plan de développement annuel, concevoir les campagnes, les réaliser et analyser leurs résultats. Cette société intervient auprès des sous-traitants en qualité de mandataire de l'association à qui sont adressées les factures pour paiement direct. Ses prestations sont facturées

forfaitairement pour le conseil (105 000 F HT par mois) et selon un barème pour la réalisation des campagnes, dont chacune fait l'objet d'un devis suivi en comptabilité analytique.

*b) Campagnes de relance*

Douze campagnes de relance ont été conduites en 1993 (8,5 MF), dont cinq ont coûté plus de 1 MF. Elles ont été vingt-sept en 1996 (20 MF), dont dix de plus de 1 MF. Le nombre moyen de messages de relance envoyés à chaque donateur est passé de six en 1993 à neuf en 1996. Depuis 1995, les donateurs sont regroupés en fonction du montant de leur don et de sa périodicité. Certains peuvent être sollicités douze fois par an, sans compter l'envoi du journal trimestriel.

Les coûts sont essentiellement proportionnels au nombre de messages. À titre d'exemple, les principales dépenses d'une campagne de 1993 prévoyant 550 000 messages sur le thème de l'épuration ethnique, qui a coûté 1,5 MF, ont été :

- les honoraires de l'agence de conseil qui a facturé 30 000 F HT la conception des quatre pages du message et de la carte postale qui l'accompagne et autant le suivi de fabrication (0,07 MF) ;
- l'affranchissement de 509 503 lettres à 1,55 F avancé à la société de routage, qui a représenté plus de la moitié du coût (0,78 MF, compte tenu d'une remise de 1 %) ;
- les prestations de la société qui a en charge la dernière phase des opérations, depuis le façonnage des documents jusqu'à leur remise à la Poste (0,11 MF) ;
- l'impression des messages à raison de 153,21 F HT pour 1 000 (0,10 MF) ;
- les cartes postales payées 297 F HT pour 1 000 (0,22 MF).

Les autres intervenants en amont sont les fournisseurs d'enveloppes pour l'envoi du message (0,05 MF) et le retour du don (0,02 MF), ainsi que la société informatique pour le traitement du fichier des donateurs (0,05 MF).

Les dépenses de 15 campagnes de relance sur les 73 réalisées de 1993 à 1996 ont été examinées. Elles ne suscitent aucune observation.

*c) Campagnes de prospection*

Douze campagnes de prospection importantes ont été lancées en 1993, dont onze touchaient chacune entre 80 000 et 550 000 personnes, et une 1 830 000 personnes en octobre sur la situation en Bosnie, la Chaîne de l'Espoir et les missions en France. Il n'y en a eu que six en 1996, qui visaient en moyenne chacune 350 000 personnes.

Par rapport aux campagnes de relance, celles de prospection nécessitent une recherche préalable d'adresses, louées individuellement autour de 1 F selon la qualité du fichier, et un traitement des fichiers correspondants dont le prix principal est proportionnel au nombre d'adresses. La prospection faite à la fin de l'année 1993 sur le thème de l'épuration ethnique (8,4 MF) a concerné 4,1 millions d'adresses dont le traitement est revenu à 1,4 MF, ou 34 centimes par adresse. Le coût des campagnes de prospection est rendu élevé par l'utilisation presque systématique d'enveloppes timbrées pour le retour des dons. La campagne d'octobre et de novembre 1995 (6 MF) a fait acheter 1 151 000 timbres à 2,40 F, soit 2,7 MF compte tenu d'une remise de 1 %.

Des dépenses de chacune des années contrôlées ont été examinées, en particulier 80 % de celles de 1994. Elles ne suscitent aucune observation.

**2. – Direction de la communication**

**Dépenses imputées à la direction de la communication**

*(En millions de francs)*

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
I. – Information et communication	5,1	7,8	10,8	8,7	32,4
- Dépenses communes		0,4	2,3	1,4	4,1
- Service presse	0,7	0,9	0,7	0,6	2,9
- Service éditions	0,9	1,2	0,8	1,9	4,8
- Les Nouvelles	3,4	5,2	6,8	4,8	20,2
- Ingérences et documentation	0,1	0,1	0,2		0,4
II. – Manifestations	4,1	1,0	3,7	2,3	11,1
Total	9,2	8,8	14,5	11,0	43,5

*a) Information et communication*

Les dépenses d'information et de communication pendant la période 1993-1996 (32 MF) résultent, pour près des deux tiers, du journal « Les Nouvelles » (20 MF), devenu aujourd'hui « Médecins du Monde ». La vocation des Nouvelles est d'informer les donateurs sur l'action de l'association. Les exemplaires de ce trimestriel d'une vingtaine de pages sont distribués gratuitement aux donateurs actifs les plus récents. Les dépenses exposées pour lui sont d'environ 1,2 MF par trimestre en 1996. Un journal revient en moyenne à 2,01 F l'unité en 1996, pour 600 000 exemplaires tirés par numéro. Un contrat de conception et de réalisation passé avec un prestataire et récemment renouvelé après appel d'offres prévoit un forfait par numéro publié inférieur au précédent (145 320 F HT, contre 175 400 F HT). La prestation pour la conception entre pour 14,5 % dans le coût des Nouvelles en 1996 (4,8 MF).

Les principales autres dépenses pendant la période sont celles du service des éditions (5 MF) et les dépenses communes de la direction (4 MF). Les premières comprennent en 1996 les indemnités de licenciement versées à deux agents (0,4 MF). Les secondes, outre la rémunération des salariés (0,9 MF en 1996), incluent des factures pour la production d'un film télévisé associé à une campagne de prospection téléphonique (0,2 MF en 1995 et 0,6 MF en 1996).

En définitive, sur 8,7 MF de dépenses imputées à la rubrique information et communication du compte d'emploi 1996, 0,6 MF concerne la production d'un film destiné spécifiquement à la recherche de fonds et 4,8 MF le journal destiné aux donateurs. 5,4 MF, soit 60 % du total de la rubrique, constituent donc des coûts d'appel à la générosité publique.

*b) Manifestations*

L'association impute notamment à cette rubrique les campagnes d'affichage, comme sur la Bosnie (1,2 MF en 1993), et de presse (3 MF en 1995), ainsi que les manifestations sous-traitées à des professionnels de l'animation. La manifestation de fin d'année 1996 « Urgence Soins pour tous » est revenue à 1 MF.

## F. – Frais de fonctionnement

**Frais de fonctionnement***(En millions de francs)*

RUBRIQUES	1993	1994	1995	1996	TOTAL
I. – Frais de gestion	20,6	26,3	31,2	32,5	110,6
- Frais de siège	16,5	21,5	25,9	27,4	91,3
<i>Services généraux</i>	7,4	8,2	10,3	9,6	35,5
<i>Direction comptable</i>	3,4	3	4,4	5	15,8
<i>Secteur administratif</i>	2,9	3,7	4,6	1,3	12,5
<i>Service informatique</i>	1,4	1,7	3,5	3,6	10,2
<i>Direction générale</i>	0,7	0,5	1,5	2,2	4,9
<i>Autres</i>	0,7	4,4	1,6	5,7	12,4
- Délégations régionales	3,5	3,4	3,5	3,3	13,7
- Développement international	0,6	1,4	1,8	1,8	5,6
II. – Frais financiers	1,0	2,3	3,5	3,6	10,4
III. – Charges exceptionnelles	1,7	4,7	6,3	3,0	15,7
Total fonctionnement (I à III)	23,3	33,3	41,0	39,1	136,7
Total des emplois	204,4	291,4	262,4	255,7	1 013,9
Fonctionnement / Emplois	11,4 %	11,4 %	15,6 %	15,3 %	13,5 %

Les frais de fonctionnement de la période (137 MF) représentent en moyenne 13 % des emplois (1 014 MF). Les frais de gestion en forment plus de 80 % (111 MF). Ces derniers passent de 20,6 MF en 1993 à 31,2 MF en 1995 et 32,5 MF en 1996, en relation avec la restructuration du siège. Ils sont constitués principalement de dépenses de rémunérations, celles de la direction générale, de la direction comptable et des services administratifs. Les dépenses exposées pour la présidence et les différents comités sont mesurées.

a) Les rémunérations des salariés ont été analysées à partir des déclarations annuelles de salaires. L'association dispose d'une grille de salaires. Les salariés bénéficient d'un treizième mois. La rémunération nette du directeur général s'est élevée à 335 913 F en 1996, celles des directeurs se sont établies à environ 250 000 F. En montants nets, à titre d'exemple, un responsable de bureau opérationnel confirmé reçoit un peu plus de 200 000 F, un directeur de

---

centre de méthadone 69 000 F pour 520 heures, c'est-à-dire comme un directeur au siège, et une infirmière 116 000 F (ces rémunérations-là sont imputées en missions sociales).

b) Les dépenses faites pour l'acquisition du siège de la rue Marcadet n'apparaissent pas pour leur totalité au compte d'emploi, mais seulement pour la partie amortie chaque année. L'immeuble a été acheté le 18 octobre 1994 (24 MF). Le service des domaines, consulté le 10 janvier 1995, a considéré le prix comme acceptable. Compte tenu des frais d'acte (2 MF) et des honoraires de l'agence immobilière (1,4 MF), l'acquisition du bâtiment est revenu à 27,4 MF. Les travaux de restructuration, tous réalisés en 1995 (18,8 MF), ont fait l'objet d'un appel à la concurrence. Après rémunération des architectes (1,6 MF) et achat de mobiliers neufs (1,2 MF), cette opération s'élève au total à 49 MF.

Deux emprunts bancaires au total de 23 MF remboursables en 15 ans ont été contractés en 1994 pour l'achat du siège, et un autre de 10 MF en 5 ans pour le financement partiel des travaux. Les intérêts, 2,1 MF en 1996, forment l'essentiel des frais financiers de l'année (3,6 MF).

---

## CONCLUSION

---

Avec 2 000 adhérents actifs payant leur cotisation, Médecins du Monde peut se prévaloir d'une réelle vie associative. Pour les années 1993 à 1996, ses produits comptabilisés s'élèvent à 1 024 MF, dont 544 MF versés par des donateurs privés (53 %) et 459 MF de subventions (45 %), les autres ressources restant marginales (2 %). L'association a présenté au contrôle de la Cour l'ensemble de ses emplois, indépendamment de l'origine des ressources, qui se décomposent de la manière suivante : 678 MF pour les missions sociales (67 %), 200 MF pour les appels à la générosité publique et l'information (20 %) et 137 MF pour le fonctionnement (13 %).

Afin de mieux pouvoir répondre aux urgences qui se manifestent, Médecins du Monde a décidé de ne pas affecter les dons en fonction de l'objet de leur appel. Ce choix, que l'association ne souhaite pas remettre en cause, devrait être plus clairement explicité à l'occasion des campagnes d'appel, et notamment sur les bons de soutien imprimés qu'elle adresse par publipostage

En effet, les règles appliquées par les bailleurs publics, qui subventionnent presque exclusivement les missions sociales, conduisent inéluctablement l'association à engager les fonds privés pour financer son fonctionnement. Une analyse fondée sur l'origine des ressources donne alors une vision réductrice de l'emploi des fonds issus de la générosité publique, qui sont indispensables à l'obtention des subventions. Elle ne rend pas compte non plus des contributions en nature correspondant au bénévolat et au volontariat, estimées par l'association à 84 MF en 1996. Enfin, à un moindre degré, certaines dépenses indirectes des missions demeurent, pour des raisons pratiques, confondues avec les dépenses de fonctionnement. Une meilleure adéquation du compte d'emploi à la réalité des opérations permettrait de rendre mieux compte de l'utilisation des fonds collectés auprès du public.

La tenue des comptabilités des missions à l'étranger a mis en évidence des insuffisances tant dans la gestion des administrateurs locaux que dans les opérations de suivi réalisées au siège. Une clarification a été entreprise, qui sera sans doute facilitée par la modernisation de l'outil informatique actuellement en cours.

Vingt et un ans après sa création, l'association Médecins du Monde doit savoir préserver la vitalité de ses institutions, qui s'exprime notamment à travers l'ampleur du bénévolat qu'elle peut mobiliser, et affiner la présentation du compte d'emploi des fonds que lui apporte la générosité publique.

**ANNEXE**

---

### Retraitement des comptes d'emploi

Pour présenter des rubriques homogènes, les comptes d'emploi déposés ont été retraités de la manière suivante.

- Le compte 1993 isole les « frais de financement institutionnel » d'un service spécial supprimé en 1994 (1,5 MF). Les agents des bureaux opérationnels s'occupent chacun depuis de la recherche des fonds institutionnels : les frais afférents restent alors parmi les charges de ces bureaux à la rubrique « coordination des missions sociales » où elles sont imputées. Par rapport au compte, les dépenses de coordination en 1993 sont augmentées ici de 1,5 MF, et la rubrique « frais de financement institutionnel » supprimée.
- Le compte 1993 intègre, dans les frais d'appel à la générosité publique, des frais de conseil (1,6 MF), enregistrés en frais de traitement de dons les années suivantes. Ces frais de conseil sont reclassés ici avec les frais de traitement des dons.
- Dans les comptes des années 1993 à 1995, la rubrique « frais de manifestation » inclut les frais d'assemblée générale, qui sont imputés en frais de fonctionnement en 1996. Les frais annuels de ces assemblées (0,2 MF) sont tous comptés ici avec les frais de gestion.
- Les frais de recherche de mécénat et de concours divers sont comptés par Médecins du Monde parmi les frais de gestion jusqu'en 1995. Ceux de 1995 (1,1 MF) sont extraits ici des frais de gestion, pour être portés en frais de recherche de ces fonds comme au compte 1996. Ceux de 1993 et 1994 n'ont pas été déclassés compte tenu de la faiblesse de cette activité ces années.
- Dans le compte 1996, les dépenses en faveur de l'enfance (2,9 MF) sont réparties entre les missions en France (0,1 MF pour le parrainage dans les hôpitaux) et celles à l'étranger (1 MF pour l'adoption et 1,8 MF pour la Chaîne de l'Espoir). Elles sont reprises ici à la rubrique « enfance », comme les comptes des années précédentes.
- Les frais d'appel de legs sont distingués pour la première fois dans le compte 1996 (0,4 MF). Ils sont reclassés ici avec les frais d'appel à la générosité publique.

- La rubrique globale des « frais de fonctionnement » du compte 1996 (36,1 MF) est décomposée ici comme au compte 1995, en frais de gestion (32,5 MF) et en frais financiers (3,6 MF).
- Les charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement, considérées comme des frais financiers jusqu'en 1995, sont rangées en 1996 par Médecins du Monde, anormalement selon le plan comptable, en charges exceptionnelles. Bien que leur valeur soit négligeable cette année (1 074 F), leur reclassement en frais financiers est cité ici pour le principe.
- Les dépenses au profit du Sahara Occidental (0,2 MF en 1993 et 0,4 MF en 1994), classées au Moyen-Orient dans les comptes 1993 et 1994, sont reclassées ici avec celles de l'Afrique, comme les comptes suivants.

**REPONSE DE L'ASSOCIATION  
MÉDECINS DU MONDE (MDM)  
AUX OBSERVATIONS  
DE LA COUR DES COMPTES**

---

*Les observations formulées par la Cour appellent les remarques suivantes :*

*Notre association prend acte avec satisfaction que les investigations approfondies auxquelles la Cour a procédé ont permis de confirmer que Médecins du Monde a un fonctionnement conforme à son objet social, tant dans la forme que dans le fond. En effet, Médecins du monde se veut être une véritable association où les choix majeurs sont décidés par l'ensemble des participants au contrat associatif, tous bénévoles ou volontaires, au profit des populations les plus vulnérables, et ce, en lien étroit avec ses donateurs. La Cour constate cette réalité.*

*Dès lors, un tel fonctionnement trouve parfois ses limites en termes de fonctionnement, qu'il convient de corriger en prenant en compte les besoins ou les critiques.*

*À cet égard, et depuis la période de contrôle de la Cour, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement ou l'adapter à la croissance de l'association :*

- *Mise en place d'un contrôle de gestion ;*
- *Mise en place d'un système d'information, permettant un meilleur suivi analytique des missions ;*
- *Formation des salariés du siège et des administrateurs terrains en relation directe avec la dimension comptable des missions (l'Union Européenne a constaté l'efficacité de ces formations et cela a été souligné par la Cour) ;*
- *Examen périodique des procédures, de leur pertinence et de leur adaptation aux besoins.*

*Toutefois, Médecins du monde tient à marquer sa déception de ne pas voir pris en compte la valeur sociale et économique du bénévolat (lequel s'élevait comptablement à 84 millions de francs en 1996) et ce notamment au moment du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, alors qu'en France plus de 2000 bénévoles appartenant à toutes les professions de santé dispensent quotidiennement, dans plus de trente centres, des soins gratuits aux plus démunis et qu'à l'étranger, 500 volontaires interviennent annuellement dans plus de cent missions et cinquante pays. Dans ce*

*domaine, l'action des associations ajoute une dimension de solidarité fondamentale dans la prise en considération de la détresse humaine.*

*C'est pourquoi il nous paraît, en conclusion, plus en rapport avec la réalité, donc plus juste, de reconstruire les tableaux des pages 25 et 27 en incluant la valeur du bénévolat et du volontariat dans les ressources que l'association affecte à ses missions sociales.*

*Cet exercice aboutit alors aux résultats suivants pour l'année 1996 :*

	<i>POURCENTAGES</i>	<i>EMPLOIS (en MF)</i>
<i>Missions sociales, bénévolat et volontariat</i>	<i>72,82 %</i>	<i>247,2</i>
<i>Appel à générosité</i>	<i>15,70 %</i>	<i>53,4</i>
<i>Fonctionnement</i>	<i>11,50 %</i>	<i>39,1</i>
<b><i>TOTAL</i></b>	<b><i>100 %</i></b>	<b><i>339,7</i></b>