

**L'EMPLOI DES FONDS COLLECTES
PAR LES ASSOCIATIONS EN FAVEUR
DES VICTIMES DU TSUNAMI DU
26 DECEMBRE 2004
SITUATION AU 31 DECEMBRE 2008**

JANVIER 2011

	pages
Introduction.....	3
Chapitre I : Les ressources, collectées massivement en début de période, ont été dépensées progressivement.....	5
I – Une générosité immédiate et exceptionnelle.....	6
A – Les organismes ont bénéficié de ressources d’une importance inattendue.....	6
B – Les ressources complémentaires recueillies en 2006-2008 sont marginales.....	10
C – Les fonds privés ont représenté l’essentiel des ressources....	11
II – Un emploi des fonds inscrit dans la durée.....	15
A – La chronologie des dépenses varie selon les organismes.....	16
B – Les dépenses 2004-2008 ont été consacrées à 80 % aux missions sociales « tsunami ».....	18
III – Un reliquat au 31 décembre 2008 parfois problématique	24
A – 22 organismes sur 32 avaient prévu d’épuiser la quasi-totalité de leurs ressources fin 2009.....	26
B – Deux organismes n’avaient plus fin 2008 que des fonds dédiés sur subventions.....	27
C – Cinq organismes sont engagés dans la gestion de projets identifiés « tsunami ».....	28
D – Dans trois cas, des interrogations demeurent.....	30
Chapitre II : Des leçons restent à tirer des expériences de terrain.	33
I – Compte tenu des contextes nationaux, des difficultés objectives.....	34
A – Les contextes nationaux.....	34
B – Le grand nombre des intervenants.....	38
C – Les formes juridiques spécifiques des partenaires locaux....	39
D – Le risque de corruption.....	42

II – A chaque stade de la vie d’un projet, des échecs et des réussites.....	43
A – Le choix des partenaires.....	43
B – La sélection des bénéficiaires.....	44
C – Le montage des projets.....	45
D – La maintenance et la pérennité des actions.....	45
E – Des comptes rendus aux donateurs.....	48
III – Quelques bonnes pratiques en matière de contrôle et d’évaluation.....	50
A – Une présence attentive auprès des partenaires.....	50
B – Des contrôles externes.....	51
C – Des contrôles internes.....	52
D – Des paiements fractionnés.....	53
E – Des évaluations.....	53
IV – Des modes opératoire qui ont dû s’adapter.....	55
A – Les opérateurs directs.....	57
B – Les organismes redistributeurs.....	60
C – Les financeurs de partenaires locaux.....	62
D – Les membres d’un réseau international.....	63
Chapitre III – L’emploi des fonds en 2006-2008 a été, à quelques exceptions près, conforme aux objectifs de l’appel...	69
I – L’affectation de la totalité des ressources « tsunami ».....	69
A – La plupart des organismes ont bien établi un compte d’emploi exhaustif des ressources « tsunami ».....	71
B – La règle d’affectation au compte d’emploi des ressources « tsunami » des produits financiers liés à ces ressources a été largement respectée.....	71

II – La conformité à l’objet de l’appel des actions financées par la collecte.....	75
A – La plupart des réaffectations ont été autorisées par les donateurs.....	76
B – Il subsiste quelques réaffectations effectuées sans consultation du donateur.....	79
III – L’imputation de frais de collecte et de fonctionnement ..	82
A – Les frais de collecte.....	82
B – Les frais de fonctionnement.....	84
IV – Une synthèse des opinions de la Cour sur l’emploi des fonds « tsunami » en 2006-2008.....	90
A – La Cour émet une réserve dans cinq cas.....	91
B – Dans sept cas, la Cour estime non-conforme une partie des dépenses 2006-2008.....	92
C – Dans la limite de ses contrôles, la Cour prononce, pour dix neuf organismes, la conformité sans réserve de l’emploi des fonds 2006-2008 à l’objet de l’appel.....	93
Conclusion générale.....	95
Annexes	97
Réponses des organismes.....	107

Synthèse

La Cour a publié fin 2006, soit deux ans après la catastrophe, une analyse de l'emploi au 31 décembre 2005, des fonds collectés par 32 organismes, associations et fondations, en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004.

Quatre ans après, elle publie le résultat de ses nouvelles vérifications auprès de 29 organismes¹, portant sur la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008.

Au regard de la mission que lui confie la loi n°91-772 du 7 août 1991 (article L. 111-8 du code des juridictions financières) – examiner la conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par l'appel à dons – la Cour, dans la limite de ses investigations, constate que :

- les comptes d'emploi de 19 organismes ont été en tout point conformes ;
- les comptes d'emploi de cinq organismes donnent lieu à une réserve² : dans un cas pour non-utilisation de la technique comptable permettant d'assurer la traçabilité des fonds au fil du temps, dans quatre cas pour non-affectation aux actions « tsunami » des produits financiers dégagés par le placement des fonds ;
- les dépenses de sept organismes³ ont été en partie non conformes : cette non-conformité concerne dans trois cas une partie des actions (de 10,4 à 50,3 % des dépenses 2006-2008), dans trois autres cas une partie des frais de fonctionnement (de 1,7 à 3,2 % des dépenses 2006-2008) et dans un cas à la fois une partie des actions et une partie des frais de fonctionnement (respectivement 5,9 % et 6,3 %, soit un total de 12,2 % des dépenses 2006-2008).

¹ Ceux des 32 qui n'avaient pas utilisé la totalité de leurs ressources « tsunami » au 31 décembre 2005.

² La Cour reprend ici un terme qu'elle avait déjà utilisé dans son rapport de décembre 2006. Il introduit une restriction quant à la conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par l'appel à dons. Si cette notion de réserve a été choisie par analogie avec celle prévue par les normes d'audit comptable ou le code de commerce, l'opinion ici formulée par la Cour n'est pas de même nature que ses certifications des comptes de l'Etat ou des comptes des organismes du régime général de la sécurité sociale.

³ Dont deux ont également fait l'objet d'une réserve.

Au-delà de cet examen des comptes d'emploi, la Cour a souhaité pouvoir rendre compte des conditions dans lesquelles ont été réalisées quelques-unes des actions financées en Indonésie, en Inde ou au Sri Lanka, des difficultés rencontrées sur le terrain ainsi que des efforts engagés, voire des succès obtenus.

Les difficultés tenant aux contextes nationaux, à la multiplicité des intervenants sur place, aux formes juridiques spécifiques des partenaires locaux et au risque de corruption expliquent pour partie les résultats plus ou moins satisfaisants obtenus. L'analyse des opérations visitées a pu néanmoins permettre de dégager quelques bonnes pratiques, touchant au choix des partenaires, à la sélection des bénéficiaires, au montage des projets, à la pérennisation des actions et aux comptes rendus aux donateurs ; la Cour s'est particulièrement attachée à souligner les bonnes pratiques rencontrées en matière de contrôle et d'évaluation.

Les observations faites ont également été l'occasion de revenir sur les risques et avantages des quatre grands modes opératoires présentés dans le rapport de la Cour de décembre 2006, et de constater quelques infléchissements dans les orientations des organismes.

Ces infléchissements sont directement liés à l'exceptionnel niveau des dons reçus. La Cour, agréant les comptes d'emploi « tsunami » des 32 organismes retenus par elle en 2006, constate au 31 décembre 2008 un montant total de ressources affectées « tsunami » de 371,1 M€, dont 42,9 M€ recueillis postérieurement au 31 décembre 2005. A elle seule, la Croix-Rouge française en représente le tiers, et les six organismes les plus importants plus des trois quarts.

Les sommes employées cumulées au 31 décembre 2008 atteignent 337,8 M€, soit plus de 90 % des ressources, alors qu'elles en représentaient fin 2005 moins de la moitié. Néanmoins, une partie non négligeable de ces sommes (11,5 % des ressources) a été employée au bénéfice d'autres actions humanitaires, souvent en parfait respect de l'intention du donateur, préalablement consulté.

Au 31 décembre 2008, les sommes théoriquement disponibles s'élevaient encore à 33,3 M€, mais certaines étaient d'ores et déjà affectées à des programmes « tsunami » de long terme clairement identifiés. Seules les sommes dont disposaient encore fin 2008 trois des organismes contrôlés soulevaient des interrogations de la part de la Cour et l'incitaient à vivement recommander une consultation des donateurs en vue de la réaffectation de ces fonds.

Introduction

Fin décembre 2006, deux ans après la catastrophe, la Cour publiait un rapport sur « *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004* ».

Alors qu'elle a publié depuis 1996 trente-et-un rapports consacrés à des organismes faisant appel à la générosité publique, c'était la première fois qu'elle examinait l'emploi de fonds collectés par un grand nombre d'organismes pour une unique cause bien identifiée, c'est-à-dire à ce qu'on appelle couramment une « collecte affectée » par opposition aux collectes qui concernent les missions générales des organismes.

L'ouvrage publié en décembre 2006 se composait de trois fascicules⁴.

Le rapport de synthèse sur « *Les conditions d'intervention des services de l'Etat⁵ et de 32 organismes caritatifs* », auquel était joint un fascicule consacré aux « *Observations sur les comptes d'emploi des fonds collectés ou recueillis par 32 organismes faisant appel à la générosité publique* », se concluait par :

« Compte tenu de l'importance des montants en jeu et des délais d'emploi des fonds, la Cour n'a pu vérifier la conformité de ces emplois aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique que pour une partie des ressources « tsunami ». Elle sera donc conduite à revenir sur cette question et, d'ores et déjà, prend date : des vérifications complémentaires interviendront dans le courant de l'année 2009 ».

La Cour est ainsi revenue en 2009 dans les vingt-neuf organismes qui, au 31 décembre 2005, disposaient encore de ressources « tsunami » non employées, poursuivant la démarche qu'elle avait entreprise en 2006.

⁴ Dont un réservé aux « *Observations et recommandations sur l'intervention des Fonds, Programmes et Agences Spécialisées des Nations Unies à la suite du tsunami de l'Océan Indien du 26 décembre 2004* ».

⁵ Examen de l'action des différents ministères impliqués, notamment des ministères des affaires étrangères, de la défense et des finances.

Le contrôle a porté sur l'état cumulé au 31 décembre 2008 des comptes d'emploi annuels des ressources « tsunami » ; comme précédemment, il a paru nécessaire de compléter les investigations en France par des missions de terrain, qui se sont cette fois déroulées en Indonésie, en Inde et au Sri Lanka⁶.

La Cour a arrêté ses observations après examen contradictoire avec les organismes vérifiés et les personnalités ou organismes tiers éventuellement concernés. Les présidents ou représentants de quatre organismes ont été entendus, à leur demande, par la Cour en février et mars 2010⁷.

Le présent rapport synthétise les observations de la Cour :

- à partir du compte d'emploi obtenu en agrégeant, comme en 2006, les 32 « comptes d'emploi des ressources du tsunami » cumulés au 31 décembre 2008, le premier chapitre présente l'évolution d'une collecte concentrée sur la première année, et un emploi des fonds qui, en revanche, s'est poursuivi largement au-delà et n'est, parfois même, pas encore achevé ;
- le deuxième chapitre analyse les difficultés auxquelles se sont heurtés, pour conduire leurs actions dans des pays éloignés, des organismes qui n'y étaient pas nécessairement préparés, ainsi que les réponses qu'ils y ont apportées ;
- dans le troisième chapitre, la Cour vérifie, conformément à la compétence que lui a attribuée la loi du 7 août 1991, la conformité de l'emploi des fonds à l'intention des donateurs.

Un second fascicule rassemble les résumés des observations définitives de la Cour sur les 29 organismes contrôlés en 2009⁸, observations qui ont été parallèlement adressées à leurs présidents, à fin de communication – comme l'article L. 135-2 du code des juridictions financières leur en fait l'obligation – à leurs conseils d'administration et assemblées générales.

⁶ En 2006, les missions de terrain avaient eu lieu en Indonésie, en Thaïlande et au Sri Lanka.

⁷ Fondation de France, Croix-Rouge française, Secours populaire français et Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte (dans ce derniers cas, le commissaire aux comptes a également été entendu par la Cour).

⁸ Médecins sans frontières, la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France et Télécoms sans frontières avaient épuisé leurs ressources au 31 décembre 2008.

Chapitre I

Les ressources, collectées massivement en début de période, ont été dépensées progressivement

Malgré la grande diversité des organismes retenus pour l'enquête, de leurs priorités, de leurs choix comptables, de leurs modes opératoires, des niveaux de leurs ressources, la Cour avait choisi, dans son rapport publié en décembre 2006, d'agréger les 32 comptes d'emploi des ressources « tsunami » établis à sa demande, en cumulé pour la période du 26 décembre 2004 au 31 décembre 2005.

Elle a renouvelé l'exercice en 2009, à partir des comptes d'emploi des ressources cumulés sur la période du 26 décembre 2004 au 31 décembre 2008.

On trouvera en annexe le détail de ce compte d'emploi globalisé au 31 décembre 2005⁹ et au 31 décembre 2008.

⁹ On trouvera également la comparaison avec le compte d'emploi cumulé au 31 décembre 2005, tel que publié en 2006, et le commentaire des quelques écarts constatés.

I - Une générosité immédiate et exceptionnelle

Le présent rapport ne reviendra pas sur la mobilisation sans précédent du public, mais aussi des autres donateurs privés, en faveur des victimes du tsunami, que la Cour avait présentée, dans son rapport de décembre 2006. Elle s'était alors intéressée aux modes de collecte et aux moyens de paiement, parfois assez innovants (Internet, SMS), qui avaient été utilisés, soulignant aussi le rôle essentiel des médias et l'importance des dons spontanés qui en avait été la conséquence.

A - Les organismes ont bénéficié de ressources d'une importance inattendue

1 - Les montants bruts

Les images du raz-de-marée avaient provoqué dans le monde un élan de générosité sans précédent et, en France aussi, l'afflux de dons suscité par l'émotion, le sentiment de solidarité et de proximité – voire d'identification – avec les victimes, avait été amplifié par la couverture continue de la catastrophe qu'assuraient les médias.

Les montants recueillis ont de ce fait atteint un niveau exceptionnel. C'est ainsi que la Croix-Rouge française a vu sa collecte pour des causes internationales multipliée par dix. La Fondation de France a recueilli 20,7 M€ début 2005 alors que les deux plus importantes collectes pour ses programmes « Urgence » avaient atteint 4,9 M€ (séisme en Algérie, mai 2003) et 8,3 M€ (AZF Toulouse, septembre 2001). La collecte du Comité français pour l'Unicef s'est élevée à 57,5 M€, soit sept à dix fois plus que les sommes collectées pour d'autres cas d'urgence (Bam, Inde, Irak).

Tableau n° 1 - Sommes recueillies par les différents organismes contrôlés

Organisme	Total au 31/12/05	Total au 31/12/08	Part dans le total
Croix-Rouge française	115 778 000 €	122 259 000 €	32,9%
Unicef - Comité français	57 482 301 €	57 532 301 €	15,5%
Secours Catholique	36 472 698 €	37 992 155 €	10,2%
Handicap International	10 062 959 €	25 128 281 €	6,8%
Fondation de France	20 684 702 €	21 075 010 €	5,7%
Action contre la faim	14 357 002 €	16 476 803 €	4,4%
Secours populaire français	14 574 271 €	15 374 411 €	4,1%
Médecins sans frontières	13 168 879 €	13 168 879 €	3,5%
Médecins du monde	11 486 787 €	11 791 325 €	3,2%
Solidarités - Aide humanitaire d'urgence	6 250 493 €	8 985 275 €	2,4%
Architectes de l'urgence	1 885 347 €	6 651 669 €	1,8%
Comité catholique contre la faim et pour le développement	2 902 179 €	3 874 478 €	1,0%
Première Urgence	2 713 912 €	3 554 055 €	1,0%
Aide et Action	948 135 €	3 316 217 €	0,9%
Collectif Asie enfants isolés	2 210 246 €	2 611 301 €	0,7%
SOS Villages d'enfants	2 215 135 €	2 587 741 €	0,7%
Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte	2 280 138 €	2 498 851 €	0,7%
Care France	2 113 118 €	2 400 154 €	0,6%
La Chaîne de l'espoir	2 082 998 €	2 163 641 €	0,6%
Aide médicale internationale	963 292 €	1 699 958 €	0,5%
Solidarité laïque	1 211 356 €	1 645 762 €	0,4%
Secours islamique français	1 619 686 €	1 619 686 €	0,4%
Centre français de protection de l'enfance	397 515 €	1 118 245 €	0,3%
Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France	1 080 827 €	1 080 827 €	0,3%
Pompiers sans frontières	778 728 €	902 440 €	0,2%
Bureau international catholique de l'enfance	588 876 €	806 292 €	0,2%
Enfants du monde - Droits de l'homme	389 494 €	767 216 €	0,2%
Electriciens sans frontières	645 880 €	666 707 €	0,2%
Un enfant par la main	209 820 €	575 886 €	0,2%
Partage	380 531 €	490 531 €	0,1%
Télécoms sans frontières	196 363 €	196 363 €	0,1%
Secouristes sans frontières	94 541 €	101 616 €	0,0%
TOTAL	328 226 210 €	371 113 076 €	100,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

2 - La répartition entre les organismes

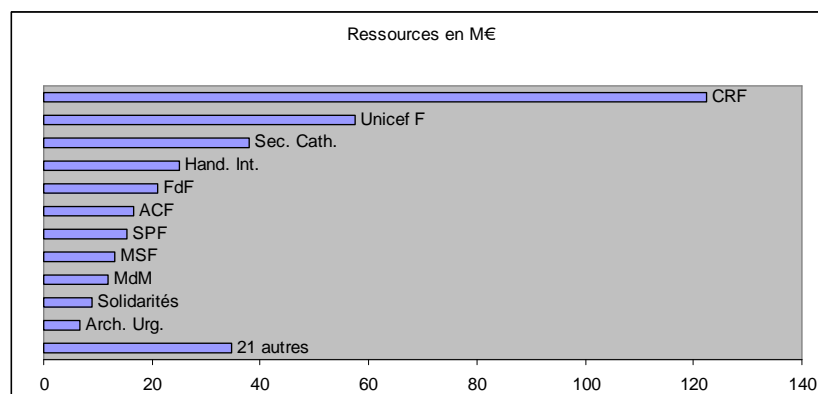
A elle seule la Croix-Rouge représente près du tiers (32,9 %) des ressources collectées au 31 décembre 2008, soit plus du double du deuxième de la liste.

Les six plus importants (la Croix-Rouge française, le Comité français pour l'UNICEF, le Secours Catholique, Handicap International, la Fondation de France et Action contre la Faim) ont réuni à eux seuls plus des trois quarts des ressources collectées par les 32 organismes contrôlés (ils en représentaient plus de 77 % fin 2005).

Les onze premiers (soit un tiers) ont collecté plus de 90 % du total ; les 21 autres, dont la collecte est inférieure à 4 M€, représentent 9,3 % du total, soit à eux tous 28 % de la collecte Croix-Rouge.

Huit ont collecté moins de 1 M€ et dix ont collecté entre 1 et 3 M€ ; ces chiffres témoignent de la grande dispersion de la collecte, qui peut aussi être illustrée par le rapport entre la collecte la plus importante et la collecte la plus faible (de 1 à 1 203 fin 2008).

Graphique 1 - Ressources de 11 organismes et cumul des 21 autres



Source : données organismes, retraitement Cour

3 - Les virements internes et le cumul net

Le cumul, brut, des ressources réunies par les 32 organismes au 31 décembre 2008 s'élève donc à 371 M€.

Pour établir un cumul « consolidé » des ressources « tsunami » réunies par les 32 organismes contrôlés, il est nécessaire de neutraliser les virements que sept organismes ont effectués, comme l'indique le tableau ci-dessous, au bénéfice d'autres organismes du panel¹⁰.

Tableau n° 2 - Virements internes par organisme redistributeur

Organisme	Total ressources	Versements à d'autres org des 32	%
Croix-Rouge française	122 259 000 €	3 425 175 €	2,8%
Secours Catholique	37 992 155 €	307 859 €	0,8%
Fondation de France	21 075 010 €	9 321 638 €	44,2%
Secours Populaire français	15 374 411 €	10 000 €	0,1%
Collectif Asie - Enfants isolés	2 611 301 €	758 366 €	29,0%
Fondation Hôp. Paris – Hôp. France	1 080 827 €	1 000 000 €	92,5%
Electriciens sans frontières	666 707 €	2 014 €	0,3%
Total ressources bi-comptées	201 059 411 €	14 825 052 €	7,4%

Source : données organismes, retraitement Cour

A défaut, ces 14,8 M€ seraient en effet comptés deux fois.

Par exemple, les quelque 9 M€ versés par la Fondation de France à onze organismes du panel seraient comptés dans les ressources (rubrique « particuliers ») de la Fondation de France mais aussi dans les ressources (rubrique « autres organismes privés ») de Handicap International, d'Architectes de l'Urgence ou du CCFD.

Les virements internes ont représenté entre 0,1 % (le Secours Populaire français avait en 2005 versé 10 000 € à Pompiers sans frontières) et 92,5 % (la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France avait, en 2005 également, reversé la quasi-totalité de sa collecte à La Chaîne de l'Espoir) des ressources des sept organismes concernés :

- trois d'entre eux (la Fondation de France, le Collectif Asie-Enfants isolés et la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France¹¹) sont

¹⁰ On trouvera en annexe le détail des bénéficiaires.

¹¹ Voir le rapport public thématique de 2006 car la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France avait employé la totalité de ses fonds « tsunami » au 31 décembre 2005.

intervenues exclusivement comme redistributeurs¹², c'est-à-dire qu'ils ont collecté des fonds pour subventionner les projets conçus et réalisés par d'autres ;

- la Croix-Rouge française a utilisé une part de ses ressources « tsunami » comme opérateur direct et, pour la première fois, une part dans le cadre d'accords de coopération passés avec d'autres organismes, français ou locaux ;
- le Secours Catholique travaille classiquement en partenariat avec des opérateurs locaux, dont deux (Architectes de l'urgence et Enfants du monde – Droits de l'homme) se sont trouvés être contrôlés par la Cour. Il faut d'ailleurs noter que le Secours Catholique avait, en 2005, subventionné à hauteur de 100 000 € un projet d'Atlas Logistique, association qui a depuis fusionné avec Handicap International ;
- les sommes versées par le Secours Populaire français et par Electriciens sans frontières à Pompiers sans frontières sont marginales.

On obtient au 31 décembre 2008 un total brut de 371 M€ et un total net de 356 M€³ :

Tableau n° 3 - Cumuls brut et net des ressources

Montants cumulés	au 31/12/08
Ressources brutes	371 113 076 €
Virements internes	14 825 052 €
Ressources nettes	356 288 024 €

Source : données organismes, retraitement Cour

B - Les ressources complémentaires recueillies en 2006-2008 sont marginales

Le total des ressources au 31 décembre 2008 diffère du total au 31 décembre 2005, mais dans une mesure assez faible : les organismes ont, au cours de ces trois années, recueilli quelques dons ou subventions, auxquels se sont ajoutés les produits du placement des fonds « tsunami » non employés.

¹² Le chapitre II s'intéressera de plus près à la diversité des modes opératoires des trente-deux organismes examinés par la Cour.

¹³ Les montants respectifs au 31 décembre 2005 étaient de 328 M€ et de 323 M€.

Tableau n° 4 - Cumuls brut et net des ressources par périodes

Cumul des ressources	2004-2005	2006-2008	Total 2004-2008
Montants bruts	328 226 210 €	42 886 866 €	371 113 076 €
Montants nets	322 856 574 €	33 431 450 €	356 288 024 €
%	90,6%	9,4%	100,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

Les nouvelles ressources représentent moins de 10 % du total.

C - Les fonds privés ont représenté l'essentiel des ressources

Tableau n° 5 - Ressources au 31/12/08 par rubriques

RESSOURCES AU 31/12/08	en € (brutes)	en %	en € (nettes)	en %
Particuliers	226 677 701 €	61,1%	226 677 701 €	63,6%
Entreprises	55 511 181 €	15,0%	55 511 181 €	15,6%
Autres organismes privés	33 402 124 €	9,0%	18 577 072 €	5,2%
Autres ressources tsunami	1 215 707 €	0,3%	1 215 707 €	0,3%
Ressources hors tsunami	1 349 069 €	0,4%	1 349 069 €	0,4%
Total fonds privés	318 155 781 €	85,7%	303 330 729 €	85,1%
Fonds publics	41 940 321 €	11,3%	41 940 321 €	11,8%
Produits financiers tsunami	11 016 974 €	3,0%	11 016 974 €	3,1%
Total ressources	371 113 076 €	100,0%	356 288 024 €	100,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

A la fin 2008, les dons des particuliers, auxquels il faut joindre les dons des entreprises et ceux des « autres organismes privés » (autres associations, fondations et parfois sections étrangères lorsque l'organisme français fait partie d'un mouvement international) représentent – en cumul net - 84,4 % des sommes réunies par les 32 organismes contrôlés pour venir en aide aux victimes du tsunami.

Les autres ressources « tsunami » (par exemple, produits de manifestations ou de ventes spécifiques), comme les ressources « hors tsunami » (financement sur fonds propres de l'organisme), certes minimes, sont aussi des ressources d'origine privée, ce qui porte la part des fonds privés à 85,1 %.

La ligne « fonds publics » englobe les sommes versées par l'Etat (et ses établissements), par les collectivités territoriales (et leurs établissements) ainsi que les fonds européens. Fin 2008, elle ne représente que 11,8 % du total net des ressources « tsunami ».

Quant aux produits financiers, ils représentent 3,1 % des ressources globales à fin 2008. Ils feront l'objet de développements complémentaires au chapitre III.

1 - La part des dons privés varie sensiblement d'un organisme à l'autre

La Cour avait déjà souligné en 2006 l'extrême disparité d'origine des ressources selon les organismes, certains dépendant beaucoup plus des financements institutionnels que les autres.

Pour illustrer cette diversité, on peut noter que les financements d'origine privée (particuliers, entreprises, autres organismes privés, autres ressources « tsunami » et ressources « hors tsunami ») varient, selon les organismes, entre 39,3 % (Solidarités –Aide humanitaire d'urgence) et 100 % (La Chaîne de l'Espoir, Partage, Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France, Secours Islamique français), les financements publics étant majoritaires pour Solidarités –Aide humanitaire d'urgence, nuls ou quasi nuls pour les quatre déjà cités et, par exemple, MSF(0,1 %) ou Solidarité Laïque (0,7 %).

La répartition au sein des financements privés peut elle aussi être très variable : les dons des particuliers sont peu importants pour Architectes de l'urgence qui tire l'essentiel de ses ressources d'autres organismes privés, telles la Fondation de France, la Fondation Abbé Pierre ou la Croix-Rouge australienne. A l'inverse ils représentent 89 % pour la Fondation de France, 97 % pour le Secours Islamique et 100 % pour la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France.

Comme la Cour l'avait remarqué en 2006, six organismes seulement n'ont bénéficié d'aucun financement public ; il s'agit du Bureau international catholique de l'enfance, du Secours Islamique français, de la Chaîne de l'espoir, de Partage, du Centre français de protection de l'enfance et de la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France.

Tableau n° 6 - Origine des ressources

	Total (brut) ressources	Particuliers	Autres organismes privés	Autres ressources privées	Total fonds privés	Fonds publics	Produits financiers tsunami
CRF	122 259 000 €	65,5%	0,0%	21,1%	86,6%	7,4%	6,0%
Unicef F	57 532 301 €	74,0%	0,0%	18,2%	92,2%	7,7%	0,1%
Sec. Cath.	37 992 155 €	78,0%	4,5%	10,0%	92,5%	2,1%	5,4%
Hand. Int.	25 128 281 €	28,3%	44,6%	2,5%	75,4%	24,6%	0,0%
FdF	21 075 010 €	89,2%	0,0%	0,1%	89,3%	7,7%	3,0%
ACF	16 476 803 €	34,6%	10,2%	28,8%	73,5%	25,3%	1,2%
SPF	15 374 411 €	75,0%	1,4%	6,7%	83,1%	14,5%	2,3%
MSF	13 168 879 €	59,0%	21,5%	19,5%	99,9%	0,1%	0,0%
MdM	11 791 325 €	71,3%	1,2%	16,9%	89,4%	10,6%	0,0%
Solidarités	8 985 275 €	5,8%	22,9%	10,7%	39,3%	60,7%	0,0%
Arch. Urg.	6 651 669 €	0,4%	84,3%	3,0%	87,7%	11,8%	0,5%
21 org ress < 4 M€	34 677 967 €	41,8%	23,0%	16,9%	81,6%	17,4%	1,0%
Total	371 113 076 €	61,1%	9,0%	15,6%	85,7%	11,3%	3,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

2 - Au cours de la période 2006-2008, les quelques nouvelles ressources sont essentiellement constituées de subventions et de produits financiers

Les tableaux ci-après indiquent, période par période, l'origine des ressources « tsunami », en valeurs nettes, puis la part de chaque type.

Tableau n° 7 - Ressources par périodes et par rubriques (en €)

CUMUL RESSOURCES	2004-2005	2006-2008	Total 2004-2008
Particuliers	223 957 985 €	2 719 716 €	226 677 701 €
Entreprises	54 645 817 €	865 364 €	55 511 181 €
Autres organismes privés	8 716 227 €	9 981 509 €	18 697 736 €
Autres ressources tsunami	1 151 956 €	63 751 €	1 215 707 €
Ressources hors tsunami	772 608 €	576 461 €	1 349 069 €
Total fonds privés	289 244 593 €	14 206 801 €	303 451 394 €
Fonds publics	30 701 366 €	11 118 290 €	41 819 656 €
Produits financiers tsunami	2 910 615 €	8 106 360 €	11 016 975 €
Total ressources	322 856 574 €	33 431 451 €	356 288 025 €

Source : données organismes, retraitement Cour

La part collectée avant le 31 décembre 2005 dépasse 90 % des ressources. L'origine, très différente, des ressources réunies au cours de la période 2006-2008 n'aura donc guère de conséquences sur leur répartition au 31 décembre 2008.

Tableau n° 8 - Ressources par périodes et par rubriques (en %)

CUMUL RESSOURCES	2004-2005	2006-2008	Total 2004-2008
Particuliers	69,4%	8,1%	63,6%
Entreprises	16,9%	2,6%	15,6%
Autres organismes privés	2,7%	29,9%	5,2%
Autres ressources tsunami	0,4%	0,2%	0,3%
Ressources hors tsunami	0,2%	1,7%	0,4%
Total fonds privés	89,6%	42,5%	85,2%
Fonds publics	9,5%	33,3%	11,7%
Produits financiers tsunami	0,9%	24,2%	3,1%
Total ressources	100,0%	100,0%	100,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

Sur la période 2006-2008, les dons des particuliers (2,7 M€ sur 33,4 M€) ne représentent plus que 8,1 % du total des nouvelles ressources « tsunami ».

L'essentiel des nouvelles ressources est en effet constitué des subventions versées par les collectivités publiques (11,1 M€ soit 33,3 %) ou les organismes privés (10,0 M€ soit 29,9 %), ainsi que par les produits financiers dégagés grâce au placement des fonds massivement collectés – et pas tous employés – la première année (8,1 M€ soit 24,2 %).

Depuis 2005, la Cour s'était prononcée clairement sur l'imputation au compte d'emploi « tsunami » des produits financiers liés au placement des fonds collectés à la suite de la catastrophe. Elle a donc examiné avec attention le comportement des organismes en la matière.

II - Un emploi des fonds inscrit dans la durée

Le tableau ci-dessous récapitule les sommes collectées et les sommes employées, respectivement en 2004-2005 et en 2006-2008 :

Tableau n° 9 - Sommes collectées et sommes employées, par périodes

	En 2004-2005	En 2006-2008	TOTAL
Ressources collectées	328 226 210 €	42 886 866 €	371 113 076 €
Fonds effectivement employés	164 564 268 €	173 281 362 €	337 845 630 €
Fonds restants	163 661 942 €	-130 394 496 €	33 267 446 €

Source : données organismes, retraitement Cour

Fort logiquement, l'essentiel des ressources (88,4 %) a été collecté avant le 31 décembre 2005.

Mais le rythme d'utilisation des fonds a été, pour chaque organisme, directement fonction du mode opératoire retenu¹⁴.

¹⁴ Sur lequel il sera revenu dans le chapitre II.

Le compte d'emploi et les fonds dédiés

La loi du 7 août 1991 prévoit, en cas d'appel à la générosité du public, l'établissement d'un compte d'emploi des sommes collectées, précisant notamment l'affectation des dons par type de dépenses. La Cour avait demandé à l'occasion du précédent contrôle que les organismes n'établissent pas un compte d'emploi des seules ressources collectées auprès du public mais qu'ils précisent l'affectation de l'ensemble de leurs ressources « tsunami » aux rubriques d'emploi suivantes¹⁵ :

- Missions sociales (ou dépenses opérationnelles)
- Frais de collecte
- Frais de fonctionnement
- Réaffectations
- Restitutions aux donateurs

Le mode de traitement des frais de collecte et de fonctionnement en cas de collecte « affectée » sera examiné dans le dernier chapitre.

A la fin de 2004, puis de 2005, les sommes affectées aux actions « tsunami » (par un bailleur ou par le donateur) et non encore employées devaient, conformément au règlement comptable 99-01, être d'abord enregistrées en « fonds dédiés » au passif du bilan¹⁶, la reprise de ces fonds s'effectuant ensuite, au rythme de réalisation des engagements (donc au cours des exercices suivants), en produits du compte de résultat.

Une information devait être, chaque année, donnée dans l'annexe, jusqu'à épuisement des fonds dédiés.

A - La chronologie des dépenses varie selon les organismes

En moyenne, 44,3 % des fonds ont été employés pendant la première année et 46,7 % pendant la période 2006-2008, ce qui laisse 9 % de fonds non employés au 31 décembre 2008.

Le total des sommes employées pendant les deux périodes (2004-2005 et 2006-2008) a donc été tout à fait comparable.

¹⁵ Les trois premières sont des rubriques imposées par l'arrêté interministériel du 30 juillet 1993.

¹⁶ Avec en contrepartie une inscription du même montant en charges (rubrique « engagements à réaliser sur ressources affectées ») afin de constater l'engagement pris par l'organisme de poursuivre la réalisation des projets.

Le tableau ci-dessous, qui indique la part des ressources consommée par les plus gros organismes en 2004-2005 et en 2006-2008, montre cependant de grandes différences, dans le rythme de consommation des ressources, d'un organisme à l'autre.

Tableau n° 10 - % employé par période et par organisme

Organismes	Total ressources	% employé en 2004-2005	% employé en 2006-2008	% restant à employer au 31/12/08
CRF	122 259 000 €	14,2%	65,7%	20,1%
Unicef F	57 532 301 €	99,7%	0,3%	0,0%
Sec. Cath.	37 992 155 €	19,2%	72,9%	8,0%
Hand. Int.	25 128 281 €	22,6%	77,4%	0,0%
FdF	21 075 010 €	75,2%	24,7%	0,1%
ACF	16 476 803 €	59,0%	39,8%	1,2%
SPF	15 374 411 €	45,2%	44,1%	10,8%
MSF	13 168 879 €	100,0%	0,0%	0,0%
MdM	11 791 325 €	89,5%	10,5%	0,0%
Solidarités	8 985 275 €	47,2%	52,8%	0,0%
Arch. Urg.	6 651 669 €	20,0%	72,0%	8,0%
21 org. ress < 4 M€	34 677 967 €	43,5%	47,1%	9,4%
Total	371 113 076 €	44,3%	46,7%	9,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

La Croix-Rouge française, qui intervient habituellement comme opérateur direct et le Secours Catholique, qui travaille avec des partenaires locaux, ont eu besoin de temps pour définir des projets adaptés aux montants inhabituels qu'ils avaient recueillis. C'est ainsi qu'ils n'avaient respectivement employé, à la fin 2005, que 14 et 19 % de leurs ressources.

Le Comité français pour l'Unicef, en revanche, qui n'emploie pas lui-même les sommes recueillies mais les reverse au Fonds des Nations Unies à New York, avait comptablement employé la quasi-totalité de ses ressources « tsunami » avant le 31 décembre 2005.

Quelques organismes avaient également employé une grosse partie de leurs ressources dès la fin 2005 :

- des opérateurs directs à dominante urgentiste : Médecins sans frontières, Médecins du monde et Action contre la faim (mais aussi Télécoms sans frontières, La Chaîne de l'espoir, Pompiers sans frontières, Electriciens sans frontières, Care France et les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte) ;
- des organismes redistributeurs : l'exemple type en est la Fondation de France (mais c'est aussi le cas de la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France) ;
- des organismes qui reversent à leur tête de réseau : le Secours Islamique français procède avec l'Islamic Relief Worldwide comme le Comité français pour l'Unicef avec l'Unicef.

Les autres, qu'ils aient été surpris par l'afflux des dons et contraints de diversifier leurs modes opératoires habituels (le Secours Populaire français et la Croix-Rouge française) ou qu'ils aient classiquement travaillé dans la durée (Handicap International, Solidarités, Architectes de l'urgence) et, souvent, avec des partenaires locaux (Solidarité Laïque ou Aide et Action comme le Secours Catholique), n'ont dépensé la première année qu'une petite partie des sommes collectées.

Au 31 décembre 2008, 91 % des sommes collectées, soit 337,8 M€, avaient été dépensées.

B - Les dépenses 2004-2008 ont été consacrées à 80 % aux missions sociales « tsunami »

La Cour, après retraitement de certains comptes d'emploi « tsunami » produits par les organismes, présente la répartition des dépenses par rubriques de la façon suivante :

**Tableau n° 11 - Emplois effectifs 2004-2008 –
Part des différentes rubriques**

Emplois effectifs	2004-2008	
	Montant	Part du total
Missions sociales tsunami	268 816 889 €	79,57 %
Frais de collecte tsunami	8 051 029 €	2,38 %
Frais de fonctionnement tsunami	12 068 691 €	3,57 %
Restitutions aux donateurs	206 460 €	0,06 %
Emplois hors tsunami	48 702 561 €	14,42 %
Total des fonds employés	337 845 630 €	100,00%

Source : données organismes, retraitements Cour

Il est important de préciser que les montants figurant ci-dessus, en particulier en missions sociales, ne correspondent pas nécessairement à des montants décaissés : ils sont en effet inscrits en charges au compte de résultats dès que les sommes sont effectivement engagées¹⁷.

1 - Les missions sociales « tsunami »

En 2006-2008, la Cour a requalifié en missions sociales « hors tsunami » (incluses dans les « emplois hors tsunami ») les dépenses engagées pour des causes sans lien avec l'objet de l'appel, le plus souvent pour des actions conduites en dehors des zones géographiques concernées par le tsunami du 26 décembre 2004.

Les missions sociales « tsunami » ont, de manière constante, sur l'ensemble de la période 2004-2008, représenté 80 % des dépenses.

¹⁷ Ainsi la réforme intervenue en 2007 au Secours Catholique à la demande du commissaire aux comptes a eu pour objectif de constater les projets internationaux en comptabilité dès la matérialisation de l'engagement pris vis-à-vis du partenaire local.

Leur répartition entre dépenses opérationnelles pour actions réalisées directement, versements à d'autres organismes et dépenses de soutien aux opérations¹⁸ est directement liée au mode opératoire de chaque organisme :

- quinze organismes sur les 32 n'ont fait apparaître aucun – ou quasiment aucun – versement à d'autres organismes¹⁹ : ce sont, par définition, des opérateurs directs ;
- onze organismes n'ont fait apparaître aucune – ou quasiment aucune – dépense opérationnelle : ce sont des redistributeurs (Fondation de France, Collectif Asie Enfants isolés, Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France), les membres d'un réseau international (SOS Villages d'enfants, Comité français pour l'UNICEF, Un enfant par la main) ou des financeurs de partenaires locaux ;
- s'y ajoutent trois associations qui, tout en étant financeurs de partenaires locaux (Secours Catholique et Solidarité Laïque) ou membre d'un réseau international (Secours Islamique français) ont néanmoins imputé une part de leurs dépenses en dépenses opérationnelles²⁰ ;
- les trois derniers organismes (Croix-Rouge française, Secours Populaire français, Secouristes sans frontières) sont traditionnellement des opérateurs directs qui, à l'occasion du tsunami, ont été amenés à faire évoluer leurs modalités d'intervention.

La Cour s'était attachée à distinguer ces différents modes opératoires dans son rapport 2006 et en présentera dans le chapitre II les avantages et inconvénients respectifs, ainsi que quelques inflexions constatées à l'occasion du tsunami.

¹⁸ Voir en annexe le tableau présentant les dépenses imputées par chaque organisme dans chacune des sous-rubriques des missions sociales.

¹⁹ La Chaîne de l'Espoir a néanmoins effectué quelques petits versements à l'association du Père Ceyrac.

²⁰ Le coût des personnels expatriés pour le Secours Catholique (qui a imputé en dépenses de soutien le coût de l'Unité post-tsunami du siège), le coût des personnels dédié à l'accompagnement des partenaires locaux pour Solidarité Laïque et quelques dépenses directes marginales pour le Secours Islamique français.

2 - Les frais de collecte et frais de fonctionnement « tsunami »

En 2006-2008, la Cour a aussi requalifié en « emplois hors tsunami » les frais de gestion que quelques organismes avaient imputés au compte d'emploi de leurs ressources « tsunami » sans qu'ils aient été entraînés par le tsunami. Le chapitre III, consacré à l'examen de la conformité des dépenses à l'objet de l'appel, reviendra sur cette question.

Tableau n° 12 - Frais de collecte et de fonctionnement par période

Rubrique	2004-2005	2006-2008	Total au 31/12/08
Frais de collecte tsunami	7 936 858 €	114 171 €	8 051 029 €
Frais de fonctionnement tsunami	5 266 947 €	6 801 744 €	12 068 691 €
Total	13 203 805 €	6 915 915 €	20 119 720 €

Source : données organismes, retraitements Cour

Les frais de collecte sont naturellement concentrés sur la période 2004-2005, tandis que les frais de fonctionnement liés aux actions « tsunami » se répartissent plus équitablement sur les deux périodes.

3 - Les restitutions au donateur

Tableau n° 13 - Restitutions aux donateurs par période

	2004-2005	2006-2008	Total
Restitutions aux donateurs	204 926 €	1 534 €	206 460 €

Source : données organismes, retraitements Cour

Les restitutions aux donateurs, marginales, avaient concerné trois organismes en 2005 :

- Handicap International, constatant l'excédent de ressources collectées, avait consulté ses donateurs en janvier 2005, leur donnant le choix entre mutualisation de leur don, maintien de l'affectation « tsunami » et remboursement du don : 32 avaient demandé le remboursement de leur don, soit un total de 2 151 € ;

- Médecins sans frontières avait procédé de la même manière et dû rembourser 2 775 € à 14 donateurs ;
- Médecins du monde avait préféré, pour raisons éthiques, rembourser un don de 200 000 € en provenance d'une entreprise qui commercialise des boissons alcoolisées.

En 2006, il s'est agi du remboursement par *Un enfant par la main* à la Fondation de France du solde non dépensé d'une subvention de 35 000 €.

4 - Les emplois « hors tsunami »

a) Les réaffectations à des actions « hors tsunami »

Comme quelques organismes, relayés par les médias, s'en étaient faits l'écho, la générosité du public a largement excédé les besoins de l'urgence immédiate.

Certains ont ainsi été amenés à employer une partie des fonds reçus pour d'autres causes que l'aide aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004.

Ces réaffectations ont concerné des montants importants, détaillés dans le tableau ci-dessous, et une part significative (11,5 %) des ressources (12,7 % des sommes employées).

**Tableau ° 14 - Réaffectations à d'autres causes
(en % des ressources)**

Organismes	Réaffectations 04-05	Réaffectations 06-08	Total 04-08	Total ressources	% des ressources
CRF	1 788 000 €	17 979 500 €	19 767 500 €	122 259 000 €	20,3 %
Unicef	1 469 884 €	0 €	1 469 884 €	57 532 301 €	2,6%
SC	0 €	2 700 000 €	2 700 000 €	37 992 155 €	7,1%
HI	1 280 857 €	1 003 579 €	2 284 436 €	25 128 281 €	9,1%
ACF		683 000 €	683 000 €	16 476 803 €	4,1 %
SPF	0 €	74 577 €	74 577 €	15 374 411 €	0,5%
MSF	7 764 468 €		7 764 468 €	13 168 879 €	59,0%
MdM	6 805 649 €	0 €	6 805 649 €	11 791 325 €	57,7%
AU	0 €	2 000 €	2 000 €	6 651 669 €	0,0%
CAEI		347 381 €	347 381 €	2 611 301 €	13,3 %
LCDE	386 275 €	0 €	386 275 €	2 163 641 €	17,9%
AMI	188 000 €	0 €	188 000 €	1 699 958 €	11,1%
PSF	105 200 €	0 €	105 200 €	902 440 €	11,7%
BICE	0 €	100 262 €	100 262 €	806 292 €	12,4%
ESF	80 000 €	34 000 €	114 000 €	666 707 €	17,1%
Partage	3 055 €	0 €	3 055 €	490 531 €	0,6%
SSF	0 €	27 895 €	27 895 €	101 616 €	27,5%
15 organismes	0 €	0 €	0 €	55 295 765 €	0 %
Total	19 871 388 €	22 952 194 €	42 823 582 €	371 113 076 €	11,5 %

Source : données organismes, retraitement Cour

Le caractère conforme ou non conforme à l'intention du donateur des réaffectations 2006-2008 sera examiné en détail au chapitre III : il convient en effet de s'assurer que les donateurs ont bien été consultés sur la nouvelle affectation de leurs dons, par des moyens similaires à ceux qui avaient été employés pour faire appel à leur générosité.

b) Les frais de gestion sans lien avec le tsunami

En 2006-2008, la Cour a aussi classé dans les emplois « hors tsunami » certains frais de fonctionnement, dépourvus de tout caractère spécifique et supplémentaire, que quatre organismes ont imputés à leur CER « tsunami » sans que leurs donateurs en aient été informés au préalable.

Tableau n° 15 - Sommes utilisées en 2006-2008 pour des frais de gestion « hors tsunami »

Organismes	Frais de gestion 06-08 hors tsunami	Sommes effectivement employées en 2006-2008	frais hors tsunami / emplois 06-08
Croix-Rouge française	5 085 000 €	80 350 000 €	6,3 %
Handicap International	623 475 €	19 459 726 €	3,2 %
Secours Populaire français	150 120 €	6 773 457 €	2,2 %
Solidarité Laïque	20 384 €	1 206 257 €	1,7 %
Les 26 autres organismes	0 €	65 491 923 €	0 %
Total	5 878 979 €	173 281 363 €	3,4 %

Source : données organismes, retraitement Cour

En 2006-2008, les sommes employées « hors tsunami » par l'ensemble des 29 organismes ont atteint 28 831 173 €, soit 16,6 % des sommes effectivement employées sur la période.

Après analyse²¹, 11 631 255 €, soit 6,7 % des sommes employées en 2006-2008, apparaîtront non conformes à l'intention du donateur (5 752 276 € au titre des réaffectations à d'autres causes effectuées sans accord du donateur, 5 878 979 € au titre de l'utilisation des fonds pour des frais de gestion sans lien avec le tsunami).

III - Un reliquat au 31 décembre 2008 parfois problématique

La Cour avait mis en évidence en 2006 le fait que les « fonds dédiés tsunami » au 31 décembre 2005, c'est-à-dire les ressources affectées au tsunami non encore employées, représentaient près de la moitié des ressources et que, pour certaines associations, cette part dépassait largement les deux tiers, allant jusqu'à 80 % (Solidarité Laïque, Secours Catholique) ou 85 % (Croix-Rouge française).

Au 31 décembre 2008, les ressources « tsunami » non employées représentent, en moyenne, 9% des ressources « tsunami » totales, sachant que ces pourcentages peuvent atteindre 33,7 % (Aide et Action) et même 36 % (SOS Villages d'enfants) des ressources. En valeur absolue, les montants les plus importants concernent la Croix-Rouge (près de 25 M€,

²¹ Voir chapitre III.

soit 20,1 % du total de ses ressources), le Secours Catholique (3 M€, soit 8 %) et le Secours Populaire français (1,7 M€, soit 10,8 %).

Le tableau ci-après indique, pour chacun des 19 organismes concernés, les montants encore disponibles et la fraction de ses ressources « tsunami » qu'ils représentent :

Tableau n° 16 - Fonds dédiés « tsunami » au 31/12/08, par organisme

Au 31/12/08	Fonds dédiés (affectés « tsunami » non employés)	Total ressources tsunami	Fonds dédiés / Total ressources
SOSVE	931 093 €	2 587 741 €	36,0%
A&A	1 117 815 €	3 316 217 €	33,7%
CRF	24 567 000 €	122 259 000 €	20,1%
SL	258 684 €	1 645 762 €	15,7%
BICE	119 433 €	806 292 €	14,8%
EMDH	105 579 €	767 216 €	13,8%
CAEI	329 949 €	2 611 301 €	12,6%
SPF	1 659 089 €	15 374 411 €	10,8%
Malte	238 320 €	2 498 851 €	9,5%
AU	531 163 €	6 651 669 €	8,0%
SC	3 024 915 €	37 992 155 €	8,0%
SIF	85 821 €	1 619 686 €	5,3%
ESF	18 130 €	666 707 €	2,7%
ACF	202 169 €	16 476 803 €	1,2%
CCFD	33 313 €	3 874 478 €	0,9%
CFPE	4 862 €	1 118 245 €	0,4%
PU	14 145 €	3 554 055 €	0,4%
PSF	1 475 €	902 440 €	0,2%
FdF	24 491 €	21 075 010 €	0,1%
13 organismes	0 €	125 315 037 €	0,0%
Total	33 267 446 €	371 113 076 €	9,0%

Source : données organismes, retraitement Cour

Si certains pourcentages ou montants paraissent élevés, la Cour a cependant pu s'assurer, dans la majorité des cas, de l'existence de projets identifiés, de nature à permettre l'utilisation des fonds restants en conformité avec l'intention du donateur. Au 31 décembre 2008, seules trois situations restaient plus incertaines, à des degrés d'ailleurs variables.

Tableau n° 17 - Fonds dédiés et perspectives pour les 32 organismes contrôlés

Fonds dédiés épuisés au 31/12/09			Fonds dédiés exclusivement sur subventions	Projets à long terme identifiés tsunami	Des interrogations
Nuls au 31/12/08	Inférieurs à 1 % au 31/12/08	Utilisation reliquat en 2009			
13	5	4	2	5	3

Source : Cour des comptes

A - 22 organismes sur 32 avaient prévu d'épuiser la quasi-totalité de leurs ressources fin 2009

Au 31 décembre 2008, le solde non encore employé ne dépassait pas 1 % des ressources collectées par ces organismes.

1 - Au 31 décembre 2008, treize organismes avaient intégralement employé leurs fonds « tsunami »

- trois dès la fin 2005 : Médecins sans frontières, la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France²² et Télécoms sans frontières (voir Rapport public thématique de la Cour, publié en décembre 2006) ;
- trois à la fin 2006 : le Comité français pour l'Unicef, Aide médicale Internationale et Médecins du monde ;
- un à la fin 2007 : Handicap International ;
- six à la fin 2008 : Solidarités – Aide humanitaire d'urgence, Care France, la Chaîne de l'Espoir, Partage, Secouristes sans frontières, et Un enfant par la main.

2 - Au 31 décembre 2008, il ne restait plus à cinq organismes que moins de 1 % de leurs ressources

Cinq organismes ne disposaient plus au 31 décembre 2008 que de fonds affectés « tsunami » quasiment symboliques : la Fondation de France (24 491 €, soit 0,1 % de ses ressources totales), Pompiers sans

²² Intervenu comme redistributeur, presque exclusivement au bénéfice de La Chaîne de l'Espoir.

frontières (1 475 €, soit 0,2 %), Première Urgence (14 145 €, soit 0,4 %), le Centre français de Protection de l'enfance (4 862 €, soit 0,4 %) et le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (33 313 €, soit 0,9 %).

3 - Quatre organismes avaient prévu d'épuiser les fonds « tsunami » issus de la générosité publique fin 2009

Architectes de l'urgence (fonds dédiés 531 163 € au 31 décembre 2008), prévoyait de dépenser 268 000 € en 2009 afin de solder les projets en cours. Il avait déjà obtenu l'accord de son bailleur, la Croix-Rouge australienne, pour que le reliquat soit ensuite affecté à d'autres opérations dans la zone Asie-Pacifique.

Electriciens sans frontières (fonds dédiés 18 130 € au 31 décembre 2008²³) avait intégralement utilisé le reliquat en août 2009 dans le cadre d'une mission de contrôle et de suivi d'installations électriques, précédemment réalisées en Indonésie.

Le Collectif Asie - Enfants isolés (fonds dédiés 329 949 € au 31 janvier 2009²⁴) prévoyait, jusqu'au 30 juin 2009, 34 611 € de recettes complémentaires et 348 774 € de dépenses, ce qui laissait un solde prévisionnel de 15 786 €. L'assemblée générale qui s'est tenue fin juin 2009 a prononcé la liquidation du Collectif et prévu d'utiliser le reliquat de la façon suivante : une partie en vue de l'organisation d'un séminaire de capitalisation des enseignements à tirer de l'expérience ; le solde versé à l'Organisation panafricaine de lutte contre le sida.

Aide et Action (fonds dédiés 1 117 815 €, dont seulement 276 546 € de « fonds dédiés sur dons²⁵ ») prévoyait d'utiliser le reliquat pour mener à terme, fin 2009, deux projets triennaux concernant au total 80 villages, l'un en Inde autour de Nagapattinam et Cuddalore, l'autre au Sri Lanka autour de Trincomalle.

B - Deux organismes n'avaient plus à fin 2008 que des fonds dédiés sur subventions

Les fonds dédiés de 105 579 € enregistrés fin 2008 par Enfants du monde – Droits de l'homme correspondent aux reliquats non dépensés des subventions reçues dans l'année, soit 104 111 € sur le versement de

²³ Ce montant correspond aux seuls produits financiers constatés par l'association.

²⁴ L'exercice comptable court du 1^{er} février au 31 janvier.

²⁵ 841 269 € de fonds dédiés sur financements institutionnels.

181 785 € du Secours catholique et 1 468 € sur le versement de 50 000 € d'Avenir Social.

Les fonds dédiés « tsunami » de Solidarité laïque s'élevaient au 31 décembre 2008 à 258 684 €, mais l'association a précisé que les sommes collectées auprès des particuliers avaient été totalement dépensées fin 2007. Selon l'association, le solde - correspondant aux fonds reçus d'organismes membres (CASDEN, MAIF, MGEN) ou d'organismes tels que le Collectif Asie - sera en priorité affecté à des opérations de soutien à la scolarisation au Sri Lanka et en Inde, majoritairement dans des zones affectées par le tsunami.

C - Cinq organismes sont engagés dans la gestion de projets identifiés « tsunami »

a) SOS Villages d'enfants

L'importance des fonds dédiés au 31 décembre 2008 (931 093 €) s'explique par l'engagement de l'association de prendre en charge une partie du fonctionnement des deux villages (Pondichéry et Meulaboh) construits entre 2006 et 2008. Sur une base de 125 000 € par an, les fonds dédiés « tsunami » représentent un peu plus de 7 années de fonctionnement. D'ailleurs, conformément à son habitude, l'association SOS Villages d'enfants s'est même engagée à poursuivre le financement au-delà de cette période.

b) Bureau international catholique de l'enfance

Les fonds dédiés au 31 décembre 2008 (119 433 €) correspondent aux sommes restant à payer par le Bureau international catholique de l'enfance à son partenaire RTUT (Reaching The Unreached Trust) pour l'achèvement des deux actions encore en cours à cette date, soit : 46 036 € sur le projet de soutien au développement de 10 villages côtiers du sud-est de l'Inde (achèvement prévu mi-avril 2010), et 73 397 € sur le programme de développement communautaire de Pondichéry (achèvement prévu fin mai 2010).

c) Secours Catholique

Les fonds dédiés enregistrés au 31 décembre 2008 s'élevaient à 3 024 915 €. Mais, le Secours catholique ayant accepté à la suite du contrôle de la Cour de revoir le mode de calcul des produits financiers

imputés au tsunami²⁶, les ressources « tsunami » prévisionnelles disponibles s'élèvent à environ 3 449 k€ que l'association prévoit d'employer de la façon suivante : 1 700 k€ pour les actions en Indonésie, 700 k€ pour les actions en Inde, 479 k€ pour les actions au Sri Lanka, 480 k€ pour les salaires, 20 k€ pour la capitalisation, 60 k€ pour l'audit des programmes et 10 k€ pour la communication²⁷.

d) Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte

Les fonds dédiés au 31 décembre 2008 (238 320 €) correspondent, à 512 € près, aux sommes restant à payer par l'association à ses partenaires pour trois actions encore en cours : soutien scolaire jusqu'en mars 2017 (86 073 €), entretien de stations de traitement d'eau jusqu'en 2010 (137 144 €) et dispensaire mobile (14 591 €).

e) Secours populaire français

Au 31 décembre 2008, sur les 61 projets entrepris par l'association nationale et différentes fédérations ou régions, 44 étaient terminés, neuf étaient en cours (six devaient s'achever en 2009, deux en 2011 et un en 2012) et huit avaient été abandonnés.

Les fonds dédiés « tsunami » s'élevaient à 1 659 089 € et devaient être employés de la façon suivante : 544 688 € déjà budgétés pour les opérations en cours, 300 000 € pour des audits financiers et d'évaluation d'impact, 100 000 € pour l'association Hikma (Indonésie), 200 000 € de soutien aux fédérations pour mener à terme leurs différents projets en Indonésie, 150 000 € pour un projet d'atelier textile au profit des femmes près d'Hambantota au Sri Lanka (suite à l'abandon du projet de fabrication de farine de lentilles), 364 000 € pour terminer dans de bonnes conditions plusieurs projets en Indonésie et au Sri Lanka, compte tenu des constatations de la Cour lors de ses visites sur place. De plus la Cour a été informée de l'intention de la fédération du Nord de réaffecter à ce projet d'atelier textile au Sri Lanka les 75 000 € qui avaient été en 2007 – sans consultation préalable des donateurs – désaffectés du tsunami pour des projets en Chine et en Corée.

²⁶ Ressources prévisionnelles supplémentaires : 424 060 €.

²⁷ Voir observations infra sur le financement de ce type de dépenses par une collecte affectée. S'il s'agit de communication à destination des victimes, ces sommes peuvent entrer dans les missions sociales. S'il s'agit de communication à destination des donateurs ou de donateurs potentiels, elles doivent être financées sur d'autres ressources.

D - Dans trois cas, des interrogations demeurent

A la différence des organismes orientés, dès avant le tsunami, vers l'aide au développement, qui étaient habitués au montage et au suivi d'actions dans la durée et avaient déjà noué sur place des partenariats anciens et structurés, d'autres ont un certain mal à élaborer des projets utiles et à trouver les opérateurs nécessaires pour leur réalisation.

a) Action contre la faim

Fin 2008, les fonds dédiés « tsunami » s'élevaient à 202 169 €, solde dont l'association note dans son rapport financier 2008 qu'il « correspond à hauteur de 202 €²⁸ aux produits financiers générés par les fonds reçus mais non utilisés ».

Etant donné par ailleurs que l'association avait fermé ses bases au Sri Lanka en août 2006²⁹ et celles de Bandah Aceh en Indonésie en décembre³⁰, qu'elle avait achevé l'essentiel de ses opérations « tsunami » fin 2006, que les projets 2007 et 2008 sont pour la plupart des projets généraux sans bénéficiaires directs ou des projets de recherche en vue de la réduction des risques futurs, que les projets indonésiens concernent Java, Timor ou, à Sumatra, des zones non directement affectées par le tsunami, la question est posée de la conformité à la volonté des donateurs de l'utilisation des fonds « tsunami » restants.

b) Secours islamique français

Au 31 décembre 2008, les fonds dédiés « tsunami » s'élevaient à 85 821 €, soit un montant identique à celui enregistré au 31 décembre 2006. Le SIF avait annoncé être en mesure de solder ce compte en 2009, et le conseil d'administration avait validé, dans le plan d'action 2009, l'engagement des fonds « tsunami » dans un nouveau projet en Indonésie.

Une mission préparatoire a été organisée sur place du 9 au 14 février 2009 afin d'évaluer avec des ONG locales les besoins et thématiques prioritaires. Le SIF a cependant jugé les propositions trop incomplètes en termes d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour engager cette nouvelle action.

²⁸ Les produits financiers imputés au ER tsunami s'élèvent en effet à 202 364 €.

²⁹ Après le massacre de dix-sept personnels de l'association à Mutur.

³⁰ En raison de la réduction des besoins.

L'association dit avoir engagé le solde de ses fonds pour une opération qui sera réalisée par l'Islamic Relief Indonesia et devrait s'achever en octobre 2010.

c) Croix-Rouge française

Entre fin 2004 et fin 2008, la Croix-Rouge française aura eu à sa disposition plus de 122,3 M€, dont 80,1 M€ de dons de particuliers, mais n'en aura employé que 97,7 M€, dont 24,9 M€ pour des dépenses étrangères à l'objet de l'appel à dons (5,1 M€ pour des frais de siège et 19,8 M€ pour d'autres causes humanitaires).

Les fonds dédiés « tsunami » s'élevaient encore à 24,6 M€ au 31 décembre 2008 (18,1 M€ au 31 décembre 2009), somme dont l'utilisation était programmée par la Croix-Rouge jusqu'à fin 2012.

Compte tenu de l'importance du reliquat et du manque de projets identifiés, la question est posée de l'utilisation de ces fonds conformément à l'intention du donateur, ce qui, si une réaffectation des dons était envisagée, justifierait sa sollicitation.

Chapitre II

Des leçons restent à tirer des expériences de terrain

La Cour souhaite, dans ce chapitre, porter à la connaissance des organismes et de leurs donateurs quelques observations qu'elle a pu effectuer sur le terrain à l'automne 2009, tout en étant bien consciente du caractère limité de ses investigations sur place : les projets visités en Inde, en Indonésie ou au Sri Lanka en 2009 ont concerné 13 des 29 organismes sous contrôle et environ 15 % du total des missions sociales au 31 décembre 2008.

Ses constatations ne peuvent en aucune manière être étendues aux 85 % de dépenses correspondant à des opérations non visitées, pas plus qu'elles ne sauraient préjuger de l'état d'achèvement ou d'utilisation des opérations quelques mois ou quelques années plus tard.

Ces visites ont néanmoins permis à la Cour de mesurer les difficultés rencontrées ainsi que les efforts engagés, voire les succès obtenus.

La Cour soulignait déjà dans son rapport de décembre 2006 que l'élan de générosité avait dépassé de beaucoup ce que les organismes caritatifs avaient pu connaître à l'occasion d'autres catastrophes. Beaucoup parmi eux n'étaient pas prêts à utiliser de telles sommes, sur des terrains d'opération éloignés, tant géographiquement que culturellement, où ils étaient de surcroît très inégalement implantés.

Les sommes collectées avaient aussi excédé, très largement, celles qui étaient nécessaires pour l'aide immédiate à apporter aux victimes. Et, sauf pour les organismes qui avaient choisi de réaffecter une partie des dons à d'autres causes, s'adapter à ce changement d'échelle devait nécessairement prendre du temps et requérir la maîtrise de nouveaux métiers.

Une fois achevée la phase d'urgence³¹, ils ont été nombreux en effet à se tourner vers la réhabilitation, puis la reconstruction des habitats et des infrastructures, ou la re-création des activités et des services publics détruits. Pour ces projets ils se sont trouvés confrontés à des difficultés de tous ordres, qu'ils ont plus ou moins bien surmontées. Certains organismes ayant été amenés à faire évoluer leur façon habituelle de procéder, la Cour a pu de nouveau constater que chaque mode opératoire présente, pour la mise en œuvre des interventions, des avantages mais aussi des risques qui lui sont propres.

I - Compte tenu des contextes nationaux, des difficultés objectives

A - Les contextes nationaux

Les projets visités permettent d'illustrer un certain nombre des difficultés auxquelles ont été confrontés les organismes collecteurs de fonds en France quand il s'est agi de les employer efficacement dans les zones touchées par la catastrophe.

Ces visites ont été l'occasion pour la Cour de constater une nouvelle fois les difficultés d'action dans des pays éloignés, en situation difficile, voire de guerre civile, où les structures locales peuvent être défaillantes, où les risques de corruption sont réels et où l'afflux mal coordonné des ONG et l'abondance des fonds disponibles ont pu entraîner des effets non souhaités, telle l'inflation du prix des matériaux et de la main d'œuvre. Les différents organismes ont dû s'adapter à ces réalités, dont la responsabilité ne peut leur être imputée.

³¹ A titre d'exemple, l'Indonésie la considère officiellement comme terminée depuis le 15 mars 2005.

1 - En Indonésie

Le tsunami avait surtout frappé la province d'Aceh, qui était alors le théâtre d'un sanglant conflit entre le gouvernement et le GAM³². Un accord de paix avait été signé en août 2005, le chef du GAM avait été élu gouverneur de la province avec des pouvoirs étendus, le climat politique avait été totalement pacifié, avec une spectaculaire réconciliation.

Une agence spécialisée interministérielle, le BRR³³, a supervisé l'affectation dans les zones sinistrées de quelque 4 Mds € en aides gouvernementales, multilatérales et bilatérales ; elle a été dissoute à la mi-2009 et le BPK³⁴ a publié un rapport d'ensemble sur les comptes et la gestion du BRR., dont il s'est déclaré dans l'impossibilité de certifier les comptes 2005 et 2006³⁵.

Les autorités de la province ont reconnu publiquement les défauts dans la gestion de l'aide, comme la corruption et les fraudes qui l'ont affectée. Elles s'avouent également préoccupées par la question de la pérennité des investissements effectués grâce à l'aide internationale.

2 - En Inde

Le gouvernement fédéral avait refusé l'aide internationale et demandé la solidarité interne des autres Etats indiens vis-à-vis de l'Etat du Tamil Nadu. Les ONG n'ont été autorisées à travailler que sous certaines conditions (implantation antérieure au tsunami, achat des matériels sur place) ; l'un des obstacles rencontrés a d'ailleurs concerné le renouvellement des visas pour le séjour des personnels humanitaires expatriés. Des cas de corruption ont également été rapportés, à tous les niveaux de conduite des opérations.

Quant aux opérateurs locaux, il s'agit en général de « trusts », plus proches en droit français d'entreprises unipersonnelles ou de sociétés à responsabilité limitée que d'associations à but non lucratif.

³² Gerakan Aceh Merdeka : Mouvement pour un Aceh libre.

³³ Badar Rehabilitasi dan Rekonstruksi : Agence pour la réhabilitation et la reconstruction.

³⁴ La Cour des comptes indonésienne.

³⁵ BPK refuse également depuis 2008 de certifier les comptes du tiers des collectivités territoriales.

Les visites de la Cour ont eu lieu au Tamil Nadu qui, avec le territoire de Pondichéry, avait concentré la moitié de la population touchée en Inde. Economiquement et socialement, cette zone connaît une situation parfois dramatique, avec des clivages profonds entre les diverses catégories de population³⁶.

3 - Au Sri Lanka

Le contexte sri-lankais, en particulier, a eu des conséquences très sensibles sur les projets visités par la Cour.

Le gouvernement avait mis en place une Agence publique de reconstruction et de développement, la RADA, qui n'a pas réussi à jouer le même rôle que le BRR en Indonésie.

a) La guerre civile

La guerre civile qui opposait depuis 26 ans l'armée gouvernementale au LTTE³⁷ n'a pris fin qu'en mai 2009 avec la défaite des Tigres Tamouls dont l'influence était prédominante dans les zones nord et est de l'île, dévastées par les vagues. En novembre 2009, les zones nord et nord-est étaient encore considérées comme trop risquées par le ministère des affaires étrangères et les visites de la Cour se sont concentrées sur les deux régions côtières de l'est (districts d'Ampara et de Batticaloa) et du sud (districts de Galle, Matara et Hambantota).

La plupart des organismes intervenant au nord et à l'est du Sri Lanka ont été contraints de modifier leurs projets à la suite des hostilités, le cas extrême étant celui d'Action contre la Faim qui a fermé ses bases de Jaffna, Trincomalee et Batticaloa après le massacre de dix-sept personnels de l'association à Mutur en août 2006. Elle a ainsi résilié en date du 30 juin 2007 l'accord de coopération signé le 13 avril 2006 avec la Croix-Rouge française pour un projet consistant à « *améliorer durablement l'accès à l'eau potable des populations du Sri Lanka* ».

De même, le développement des activités des quatre centres de ressources (Batticaloa, Ampara, Hambatota et Trincomalee) de Handicap International a-t-il été contrarié par le conflit armé qui affectait la zone et qui limitait les possibilités de déplacement.

³⁶ Dont les intouchables (Scheduled Castes), au sein desquels on distingue parfois les MBC (Most Backward Classes, classes les plus arriérées), sans existence légale.

³⁷ Tigres de Libération de l'Elam (pays) Tamoul.

Un des programmes de reconstruction de maisons du Secours Catholique a connu des difficultés importantes dans le diocèse de Jaffna, épiscopat du conflit armé entre le gouvernement cinghalais et les rebelles tamouls.

C'est dans ce contexte qu'a été abandonné le projet du Secours Populaire français d'une usine de farine de lentilles dans la région d'Hambantota : l'association n'a pas trouvé de candidats parmi les experts étrangers recherchés pour assurer le démarrage de l'usine.

b) Les relations avec les autorités locales

Trois exemples peuvent illustrer les interférences entre la réalisation d'un projet et les décisions des autorités locales :

1. Les hésitations des autorités en ce qui concerne la zone tampon inconstructible (« buffer zone ») n'ont pas été sans conséquences sur l'occupation des maisons reconstruites ou sur les délais de reconstruction. La « buffer zone » ayant été ramenée de 200 à 45m après l'élection présidentielle de fin 2005, les maisons reconstruites à l'intérieur des terres ont présenté moins d'intérêt pour les habitants ; certains projets, comme celui de la Croix-Rouge française avec le Solideal Loadstar Rehabilitation Trust (SLRT) dans les districts de Galle et de Matara, ont dû être réduits tandis que d'autres, déjà réalisés, souffraient de sous-occupation.

2. Ponctuellement, il a pu arriver qu'un projet subisse des modifications sensibles à la suite de tensions avec les autorités locales. Ce fut ainsi le cas d'un projet éducatif d'Enfants du monde – Droits de l'homme dans quatre villages du district de Matara.

3. A Istouti³⁸, les projets réalisés sont apparus, au moment de la visite de la Cour, surdimensionnés. De nombreuses maisons étaient vides et fermées, les équipements n'étaient pas toujours utilisés, aucune des boutiques ne fonctionnait, le village montrait peu d'animation.

³⁸ Projet de « nouveau village », dont le concepteur a obtenu le soutien des autorités nationales et au financement duquel ont notamment participé Solidarité Laïque, la Croix-Rouge française et la Fondation de France (opérateur local Sri Lanka Solidarity).

L'exposition aux risques de catastrophes naturelles

L'expert missionné par la Fondation de France en 2006³⁹ pour analyser des constructions effectuées en Inde, en Indonésie et au Sri Lanka constatait déjà que « *les zones dévastées en 2004 demeurent à risque ; certaines opérations ont été autorisées par les autorités locales alors même qu'elles sont situées dans une zone d'exclusion définie après le tsunami* ».

Une diffusion plus large de son étude auprès d'autres organismes aurait pu contribuer à ce que les mêmes erreurs ne soient pas reproduites par les opérations lancées postérieurement. Mais les rapporteurs de la Cour ont, en 2009, visité plusieurs ensembles d'habitations qui ne protègent pas leurs occupants d'éventuelles catastrophes naturelles. Les nouvelles constructions ne respectent pas toujours les normes antisismiques, ou peuvent être exposées aux inondations.

Même le village de Lamkruet, par ailleurs indéniable réussite de l'association Atlas Logistique⁴⁰, dont les 274 maisons situées à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest de Banda Aceh (Indonésie) ont été déclarées conformes aux normes parasismiques, demeure exposé à une vague tsunami de grande force.

B - Le grand nombre des intervenants

Nombre des organismes qui avaient immédiatement déployé des interventions sur place pour les secours d'urgence ne sont pas repartis. Ils se sont presque tous comportés comme des généralistes et leurs actions ont souvent été semblables : reconstruction de maisons, remplacement des barques de pêcheurs, relance économique et animation communautaire, soutien psychosocial, santé et hygiène, éducation-formation, préparation aux catastrophes, etc.

Les effets du manque de coordination sont sensibles. Le Secours populaire français a par exemple construit à Lambada, dans la province d'Aceh, un local coopératif pour les pêcheurs, une unité de fabrication de glace, une criée et un quai, opération qui paraît intrinsèquement réussie⁴¹, mais on trouve à proximité immédiate d'autres locaux similaires, dont l'un financé par le Japon, qui demeurent, eux, inutilisés.

³⁹ La Fondation de France prévoit de la renouveler en 2010.

⁴⁰ Aujourd'hui absorbée par Handicap International.

⁴¹ A l'exception de l'unité de fabrication de glace qui a été livrée mais, défectueuse, a été mise au rebut.

L'association a aussi financé la construction à Pulicat, 55 km au nord de Chennai (Inde) d'un magasin coopératif pour femmes (vente de produits alimentaires et d'hygiène, réalisation et vente de produits artisanaux) - sans coordination avec le CCFD qui finance pourtant à proximité les activités d'un trust indien aux objectifs identiques - et mis en service en bord de mer une unité, encore sous-utilisée, de production de glace - alors que le même trust prévoit d'acheter de la glace plus loin à l'intérieur des terres pour la commercialisation de produits de la pêche.

La Cour note souvent l'intervention de plusieurs ONG, originaires de différents pays, pour le même type de réalisations dans un même lieu. C'est le cas par exemple pour les 25 maisonnettes réalisées à Cuddalore dans le Tamil Nadu (Inde) par le partenaire d'Emmaüs (financé par la Fondation de France) : elles jouxtent plusieurs ensembles similaires de quelques dizaines d'habitations édifiées par la *Young Men's Christian Association* et d'autres ONG. Cette fragmentation par les autorités locales a augmenté les frais de réalisation.

Même quand une association croit avoir obtenu de l'administration l'exclusivité dans un village (ce fut le cas du partenaire du Secours Populaire français, à Gunduuppulavadi⁴²), il s'avère qu'une autre ONG peut aussi s'y développer. La représentante du Secours Populaire français n'a réussi à obtenir aucune information à ce sujet des services de l'Etat indien.

C - Les formes juridiques spécifiques des partenaires locaux

Les partenaires locaux des organismes français dont la Cour contrôlait l'emploi des fonds peuvent être appelés « associations » ou « fondations », sans que ces vocables recouvrent la même réalité qu'en France.

La quasi-totalité de ceux dont des réalisations ont fait l'objet de contrôles sur place en Inde et en Indonésie sont structurés selon le concept anglo-saxon du *Trust*, en Inde, et d'une approche similaire en Indonésie. Ils sont caractérisés par l'absence de membres cotisants, d'assemblée générale comme de conseil d'administration : quelques personnes physiques en assument la gestion, sans avoir de comptes à rendre à quiconque en dehors des comptes rendus demandés par leurs financeurs et de contrôles fiscaux. Au-delà de leur apport financier - quelques euros ou dizaines d'euros - aucun de ces organismes ne dispose d'une dotation significative en capital.

⁴² Au sud de Pondichéry.

Les constructions et la dérive des prix

Le financement de la construction d'unités d'habitation et des bâtiments collectifs y afférents a mobilisé une part importante des dons. Mais les problèmes rencontrés ont été particulièrement nombreux :

- les autorités locales ont généralement encadré les opérations, mais sans toujours bénéficier du concours d'urbanistes ni des financements nécessaires pour viabiliser les terrains (voirie, eau, électricité, surélévation pour les mettre à l'abri d'un nouveau tsunami ou des effets de la mousson) ;

- des normes ont été fixées par les Etats affectés, sans être toujours mises en œuvre, et sans que les ONG françaises ou leurs opérateurs locaux s'imposent toujours de les respecter : ainsi des lotissements, des locaux à usage artisanal ou commercial, des stations de désalinisation de l'eau ont-ils été construits à quelques dizaines ou centaines de mètres du rivage, exposant leurs bénéficiaires au risque d'un nouveau tsunami ;

- en l'absence de réseaux collectifs d'assainissement, l'équipement des habitations en latrines et en dispositifs de traitement des eaux usées a fréquemment été mal conçu et réalisé, alors qu'il exigeait au contraire un professionnalisme renforcé.

La concurrence à laquelle se sont livrées les ONG de tous pays a conduit à morceler les opérations dans des conditions économiquement médiocres : dans certaines zones, de multiples chantiers de quelques dizaines d'unités d'habitation ont ainsi été conduits séparément mais côte à côte. Cela a eu entre autres effets un accroissement des frais généraux correspondants, une inflation affectant les prix des matériels de construction et des matériaux, et, faute de suffisamment de spécialistes, des erreurs de conception et de réalisation. Le coût unitaire des maisons reconstruites a pu varier du simple au triple, sans que de tels écarts soient toujours pleinement justifiés.

Dans les opérations visitées au Sri Lanka, le coût le plus bas constaté était celui des maisons financées par le Secours populaire français à Matara (qui a varié de 3 757 € à 4 358 €).

L'objet social de ces organismes est parfois très éloigné de celui d'une association humanitaire. Il peut couvrir un ensemble d'activités de nature non seulement humanitaire et sociale mais aussi de production économique voire industrielle. La création d'emplois est certes un enjeu primordial pour que les bénéficiaires de l'aide internationale accèdent à l'autosubsistance qui leur a fait défaut, mais les statuts n'apportent dans de tels cas aucun garde-fou contre d'éventuels dérapages. Cela est d'autant plus vrai que la clause systématique de transmission des actifs, en cas de dissolution, à un *Trust* poursuivant les mêmes buts désintéressés n'est, compte tenu de ce qui précède, pas une garantie absolue.

La plupart d'entre eux ont été créés lors de l'arrivée des secours internationaux dans les zones sinistrées. Si dans un premier temps, l'urgence pouvait conduire à ne pas être attentif à la personnalité morale d'indispensables intervenants locaux, la phrase de reconstruction laissait le temps d'obtenir, en échange de la poursuite des financements issus de la générosité publique, un rapprochement des bonnes pratiques internationales.

Un contrôle est parfois exercé sur ces organismes par les administrations locales, mais il est le plus souvent restreint à des considérations fiscales et, en Inde, à l'autorisation, strictement administrée, d'importer des financements de l'étranger comme de disposer d'une majorité de *Trustees* de nationalité indienne.

Le caractère désintéressé des dirigeants n'est pas systématique, certains de ceux rencontrés sur place étant salariés⁴³ à temps plein du *Trust* qu'ils ont eux-mêmes fondé et dont ils assurent eux-mêmes la direction, y compris financière.

A côté de réussites incontestables, les performances d'une partie des opérations sont en partie altérées par la faiblesse fréquente de l'assise juridique ou financière et de la gouvernance de ces opérateurs locaux, qui pourrait même aller jusqu'au risque de conflit d'intérêts, voire d'exploitation d'actions humanitaires à des fins commerciales.

⁴³ Leurs salaires sont au demeurant, sauf exception, au niveau très modeste en vigueur dans ces régions.

D - Le risque de corruption

Dans les trois pays visités, les risques de corruption existent⁴⁴. En Indonésie, les autorités, dont le président de l'agence de reconstruction, ont reconnu que le pays avait, après le tsunami, été frappé par ce qui a été appelé « la seconde catastrophe ».

Au Sri Lanka, la Croix-Rouge française a découvert en octobre 2007 que les candidats à l'attribution d'une maison n'hésitaient pas à corrompre les personnels locaux recrutés par l'association. La valeur d'une maison équivalant à quatre ans de salaire, une commission occulte de 10 % pour figurer sur la liste leur paraissait un investissement utile. La **Croix-Rouge française** a dû licencier la totalité de son équipe locale.

Dans un lotissement du Tamil Nadu, des titres officiels de propriété ont tardé à être délivrés, les pots-de-vin versés par les occupants, victimes du tsunami, n'ayant pas été jugés suffisamment élevés par l'administration qui les avait réclamés.

On doit constater que les cas de corruption, de vols ou d'extorsions de fonds dont sont victimes les intervenants sont très rarement évoqués dans les comptes rendus et rapports d'activité alors qu'il serait de l'intérêt général de ne pas en éluder la réalité.

Dans ce domaine aussi, une mutualisation des expériences et des échanges entre associations en vue de l'élaboration de chartes et procédures seraient profitables. Ils pourraient se placer dans le cadre de la réflexion sur la prévention des risques de détournement et de corruption dans le monde des ONG que certaines d'entre elles ont initiée dans un cadre international.

En particulier, les conditions d'obtention des titres de propriété sont propices aux ambiguïtés, voire aux trafics divers : la situation n'a pas toujours été clarifiée en amont, les terrains ont été mis à la disposition des ONG sans que les titres de propriété des maisons ou des équipements, après reconstruction, soient remis par la suite aux habitants ou aux gestionnaires.

⁴⁴ L'indice de perception de la corruption de Transparency International attribué à chaque pays (180 pays en 2009) évalue le niveau de corruption du secteur public tel qu'il est perçu par les entreprises et les experts du pays, sur une échelle allant de 0 (degré élevé de corruption) à 10 (degré élevé d'intégrité). Ce score était en 2009 de 3,4 pour l'Inde et la Thaïlande (classées 84^{èmes}), de 3,1 pour le Sri Lanka (classé 97^{ème}) et de 2,8 pour l'Indonésie (classée 111^{ème}). A titre de comparaison, il était de 6,9 pour la France (classée 24^{ème}).

II - A chaque stade de la vie d'un projet, des échecs et des réussites

Eu égard à ces difficultés, les procédures mises en place par les différents organismes contrôlés ont obtenu des résultats plus ou moins satisfaisants.

A - Le choix des partenaires

Compte tenu de la fragilité des formes juridiques des partenaires locaux, les organismes qui avaient noué des partenariats anciens dans les pays concernés par la catastrophe étaient beaucoup mieux armés. Ils ont ainsi pu se consacrer à l'accompagnement, notamment financier, des projets que ces mêmes partenaires étaient bien placés pour définir, en adéquation avec les besoins des populations touchées.

Par exemple, l'action de Human Development Organisation (HDO) en faveur des ouvriers des plantations de thé de la région montagneuse centrale du Sri Lanka était déjà soutenue depuis plusieurs années par le CCFD quand la catastrophe du 26 décembre 2004 s'est produite. C'est donc tout naturellement que le CCFD a accompagné HDO quand cette organisation a décidé, pour la première fois, d'élargir son champ d'action à la côte Est, afin de se porter aux côtés des victimes du tsunami.

De même, le Centre Français de protection de l'Enfance travaillait depuis de longues années avec les gestionnaires de ses maisons d'enfants – centres de parrainage en Inde, qui lui ont proposé de nouvelles constructions pour accueillir les enfants victimes de la catastrophe. La réalisation du programme visité par la Cour en 2009 a logiquement été confiée par le CFPE à la Congrégation des sœurs salésiennes missionnaires de Marie Immaculée (S.M.M.I), qui a édifié le bâtiment, une maison d'enfants, dans l'enceinte d'un ensemble scolaire et religieux à Kutthuvakkam, au nord de Pondichéry.

Le Secours Catholique a soutenu, au Sri Lanka, l'action de la Caritas nationale, SEDEC : l'ancienneté de l'implantation de SEDEC dans tous les pays et la neutralité dont elle a toujours fait preuve dans le choix des bénéficiaires de ses actions ont facilité l'implantation de ses projets sur la côte Est.

Donner la priorité à des partenaires locaux, juridiquement et opérationnellement solides, et les accompagner dans les développements que la catastrophe les incite à envisager, tout en veillant à ce qu'ils respectent les législations fiscales et sociales des pays concernés, apparaît ainsi la première condition de réussite des projets.

B - La sélection des bénéficiaires

Plus le temps a passé et plus la notion de « victime du tsunami » a été interprétée de manière large par les opérateurs encore présents.

Concernant les attributaires des maisons neuves reconstruites, des abus ont parfois dû être constatés. Ainsi le rapport de la Croix-Rouge française de juin 2008 sur la 4^{ème} phase de l'opération Habaraduwa (district de Galle, Sri Lanka) exposait :

« Aujourd'hui on ne compte plus les « victimes » du tsunami qui possèdent une, deux, voire trois (et nous l'avons constaté, jusqu'à cinq) maisons données par les organisations internationales parfois peu regardantes sur le statut des bénéficiaires. »

Pour éviter de tels abus, la Croix-Rouge a décidé à la fois de réduire le volume du programme et de revoir selon des critères plus stricts les listes de bénéficiaires qui lui étaient fournies par les autorités, en retenant les trois critères suivants : avoir eu une maison entièrement détruite, avoir déposé un dossier de candidature avant le 20 septembre 2007 et faire partie des plus vulnérables parmi les victimes. Les candidats devaient également prouver qu'ils étaient propriétaires du terrain [...]. Les listes des 76 bénéficiaires ont été publiées auprès des secrétariats de division et du secrétariat de district. A la suite de dénonciations (qui ont été vérifiées) et de la découverte de faux documents et de fausses déclarations, neuf candidats ont été encore éliminés et le nombre final des bénéficiaires arrêté à 67. Un avenant au memorandum, signé en début d'année 2008, avait réduit de 250 à 75 le nombre de maisons prévu pour la 4^{ème} phase, mais en définitive, celui-ci a été limité à 67.

Le Secours Catholique a, lui, choisi les bénéficiaires de concert avec les autorités administratives locales, guidé par un référentiel de critères mis au point en commun, expliqué et opposé aux contestations qui pouvaient surgir. Ce référentiel très clair place en tête des priorités d'attribution les victimes du tsunami installées dans la zone touchée par la catastrophe et dont les revenus sont inférieurs à un plafond et, parmi ces victimes, dans l'ordre, les veuves, les femmes chefs de ménage, les enfants chefs de ménage, les ménages comportant des personnes en situation de handicap, les familles économiquement vulnérables, les

familles nombreuses, les autres situations particulières identifiées par le directeur local de SEDEC, la Caritas du Sri Lanka.

C - Le montage des projets

Les projets n'ont pas toujours bien répondu aux besoins.

Un des moyens de prévenir ce risque est d'associer le plus possible les bénéficiaires aux actions menées en leur faveur, et cela dès la phase de conception. L'implication des victimes et de leurs familles, des communautés qui les entourent, la recherche de solutions réellement adaptées à leurs besoins et à leurs attentes, sont les premières conditions à réunir pour que l'argent issu de la générosité publique soit utilisé efficacement.

Le programme réalisé par Atlas Logistique à Lamkruet, réussite évidente, a mis en application cette démarche. Pour construire 274 petites maisons neuves dans un village qui en dénombre 371 au total, Atlas a eu recours à cinq expatriés, 410 salariés locaux et suscité la participation aux travaux de 135 futurs bénéficiaires. Avec l'aide de la société Lafarge⁴⁵, cette équipe a mis en œuvre d'importants moyens techniques : étude des sols, tests de structure, des aciers, de « descente de charge », garantissant la résistance parasismique, selon la norme française, de l'ensemble. Les données fournies témoignent d'une approche globale, prenant en compte non seulement les impératifs techniques mais aussi les facteurs humains, singulièrement compliqués dans un tel cas. A partir de 2006, un travail social approfondi a été conduit, y compris de suivi - par l'autorité locale - du taux d'occupation.

D - La maintenance et la pérennité des actions

Un travail en amont avec les futurs occupants ou gestionnaires est un gage pour l'avenir.

1 - Faciliter l'appropriation des logements par leurs occupants

En matière de logements, la durabilité de l'investissement paraît étroitement liée à la façon dont les futurs occupants ont été associés au projet (voir supra « le montage des projets »).

⁴⁵ La société Lafarge, qui possède une importante cimenterie à proximité, a financé plus de la moitié de l'opération.

Le Solideal Loadstar Rehabilitation Trust, partenaire de la Croix-Rouge française pour un programme de reconstruction et de réhabilitation de maisons sur la Côte Sud du Sri Lanka, a appliqué en parallèle deux concepts : le « projet conduit par le propriétaire » et, pour les nouveaux sites, le « projet conduit par le donateur ». Dans le premier cas, l'association donnait aux habitants les plans et les matériaux nécessaires à la réhabilitation ou à la reconstruction de leur maison en leur fournissant les conseils techniques. Les matériaux étaient livrés en 4 étapes successives (fondations, murs, toit, plâtres) pour éviter la tentation de les revendre et l'acte d'attribution était remis au propriétaire lorsqu'au moins une chambre avait les murs enduits de plâtre. Il semble que les projets conduits par le propriétaire aient tendance à responsabiliser les bénéficiaires et à faciliter leur sentiment d'appropriation.

Sans aller jusque là, quelques organismes ont fait le choix d'associer les bénéficiaires à la conduite des projets ce qui a souvent été un facteur de succès.

Ainsi un lotissement près de Pondichéry, réalisé par la *Village Community Development Society* et financé par Emmaüs, est une réussite en termes d'appropriation par ses habitants, qui ont varié les aménagements extérieurs, les couleurs de crépis, sans nuire à l'harmonie de l'ensemble.

Pour son programme de Batticaloa au Sri Lanka, la Caritas nationale a traité avec les artisans locaux sur la base d'un cahier des charges précis qui portait sur quatre modèles de maisons ; le bénéficiaire était appelé à participer au choix du modèle et il lui était demandé de participer à la réception et à la surveillance des matériaux de construction, d'aider les artisans à édifier les maisons ou de se former à la maintenance.

La Fondation de France a financé à Shamuga Nagar (près de Cuddalore, Inde) un projet dont Solidarité⁴⁶ a confié la réalisation à la société charitable de développement rural BLESS. Il s'agit d'un lotissement de 62 maisons, avec un centre communautaire et un bâtiment de boutiques, réalisé au profit d'une communauté Irular⁴⁷. Une attention particulière a été apportée à concevoir cet habitat avec les futurs occupants, à utiliser des briques fabriquées sur place (non sans difficultés) ainsi qu'à préserver les liens internes et la culture de cette communauté.

⁴⁶ Ex Solidarité-Gaillac, sise ensuite à Toulouse.

⁴⁷ Membres d'une tribu qui vivait jusqu'alors sur un mode nomade, principalement de la chasse à une espèce comestible de rat des champs et aux serpents. Leur existence juridique en tant que personnes physiques n'était pas reconnue avant le tsunami, ce qui les positionnait en-dessous des autres intouchables que sont les Dalits

L'ensemble se caractérise par un urbanisme moins stéréotypé et mieux adapté que la quasi-totalité des opérations financées sur dons français.

La création d'activités génératrices de revenus

La typologie des interventions économiques visant au rétablissement de moyens de production est diversifiée, comme en témoignent les principales activités examinées lors des contrôles sur place de la Cour.

Le « micro-crédit », particulièrement pratiqué en Inde, au travers de petits groupes féminins d'entraide et d'autosuffisance (*Self-help groups*), a mobilisé des sommes très modiques, mais souvent produit un effet de levier important au sein de communautés particulièrement pauvres.

En milieu rural, notamment dans des régions du Tamil Nadu (Inde) peuplées de populations particulièrement défavorisées, des programmes consistant à fournir de modestes instruments de travail ou du bétail donnent des résultats positifs. Ainsi en est-il par exemple de l'opération « 300 vaches » conduite en Inde par le Secours Populaire français (fédération de Seine Maritime) avec la société charitable MNTN.

Concernant les embarcations de pêche, qui ont été données en nombre considérable, les résultats sont plus mitigés : l'absence de coordination entre donateurs a parfois conduit à livrer plus de barques qu'il n'y avait de pêcheurs ; des embarcations individuelles ont été données dans des sites où ce sont traditionnellement des équipages qui partent en mer ; des conflits entre pêcheurs en mer aboutissent à rejeter vers les lagunes moins productives ceux d'entre eux qui sont d'origine intouchable, mettant en péril l'alimentation des familles de ces derniers.

Face à la salinisation des sols envahis par la mer, parfois sur plusieurs kilomètres à l'intérieur des terres, des opérations de reconquête de rizières ont réussi. Ainsi en est-il du programme confié à *Children of the World – India* par la Croix-Rouge française dans le district de Villapuram au sud de Chennai.

En matière de formation initiale ou professionnelle se côtoient des réussites incontestables - reposant parfois sur de modestes bourses - et des échecs, quand les ordinateurs ne peuvent être utilisés, faute de formateurs, de financement pour en assurer la maintenance, ou du fait de trop fréquentes coupures d'électricité sans qu'un générateur ait été fourni pour les pallier.

Les échecs les plus évidents correspondent souvent aux projets les plus ambitieux, telles par exemple des unités de production de glace industrielle, coûteuses, multipliées sans plan d'ensemble, et loin d'être utilisées à pleine capacité.

2 - Anticiper le transfert de la gestion des équipements aux autorités locales

En matière d'équipements, un projet sera réussi si sa gestion est assurée dans la durée, ce qui nécessite une bonne coordination entre l'association qui finance, son opérateur local et les autorités locales.

Ainsi la bibliothèque publique réalisée par Un enfant par la main à Hambantota (sud du Sri Lanka) a-t-elle bénéficié, tout au long du projet, du soutien des autorités locales, maire et conseil municipal, ce qui a permis de réunir les conditions d'une gestion durable.

Les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte envisageaient en mars 2010 un accord avec un évêché de l'Etat du Tamil Nadu pour partager pendant cinq ans la responsabilité et le coût de la maintenance des stations de désalinisation d'eau qu'elles ont réalisées sur 41 sites.

Ayant anticipé et organisé son retrait, Handicap International se félicite du choix des autorités sri-lankaises de reprendre le centre de réadaptation physique de Batticaloa, en l'insérant dans l'hôpital public de la ville, et de leur décision de créer un centre analogue au sein de l'hôpital de Colombo ainsi que de la création législative prochaine de la profession de physiothérapeute.

Certaines associations ont directement prévu dans leur budget « tsunami » le coût de fonctionnement sur plusieurs années des équipements qu'elles ont financés. C'est le cas par exemple de SOS Villages d'enfants dont les fonds dédiés « tsunami » au 31 décembre 2009 représentent un peu plus de sept années de fonctionnement des villages de Pondichéry et Meulaboh.

E - Des comptes rendus aux donateurs

1 - Dans certains cas, des comptes rendus peu fidèles

Les enquêtes sur place ont révélé l'écart entre l'information fournie au donateur, souvent très succincte⁴⁸, et la réalité.

Sans même parler des lacunes de l'information financière, les comptes rendus relatifs aux actions menées sur le terrain semblent de fait assez partiels, voire trop optimistes.

⁴⁸ Ce qui, dans certains cas, peut s'expliquer par la modestie des projets.

Les sites Internet des organismes rendent généralement compte de manière insuffisante des difficultés rencontrées sur le terrain⁴⁹.

Cas extrême, le site du Collectif Asie – Enfants isolés, unique vecteur de la communication de l'association avec ses donateurs, n'était pas tenu à jour : en juin 2009 il n'évoquait encore que les projets candidats à des subventions au premier semestre 2005.

Les membres d'un réseau international rencontrent, pour leur part, des difficultés particulières à rendre compte à leurs donateurs, puisque le suivi et l'évaluation des projets relèvent de la tête de réseau. La Cour avait par exemple relevé en 2006 que l'association SOS Villages d'enfants avait plus de facilité avec KDI à Vienne (dont elle est membre fondateur) qu'Un enfant par la main avec le CCF à Richmond⁵⁰.

2 - Trop peu de comptes rendus complets

Les organismes font rarement état dans leurs publications des difficultés rencontrées sur le terrain qui seraient pourtant susceptibles d'expliquer une partie des retards pris, voire des réorientations choisies.

Les comptes rendus aux bailleurs de fonds, institutionnels ou privés, pourraient inspirer bien des organismes dans leur communication avec leurs donateurs. Ainsi les « bilans narratifs » fournis par Solidarités – Aide humanitaire d'urgence ou par le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement précisent pour chaque action les objectifs atteints, les éventuelles difficultés, les montants dépensés, ainsi que les pistes éventuelles d'amélioration.

Quelques rares organismes ont continué à rendre compte à leurs donateurs, tout au long de la période, des actions qu'ils conduisaient dans les zones touchées. Les sites Internet et les revues à parution régulière semblent les vecteurs le mieux adaptés.

Par exemple, les donateurs de SOS Villages d'enfants ont été régulièrement informés de l'avancement des actions de l'association par le biais de la revue trimestrielle *Villages de joie* ; les donateurs du Secours Catholique l'ont été par le site de l'association et par la revue trimestrielle *Messages*, qui a réservé des encarts aux opérations « tsunami » ; la revue d'Aide et Action a consacré des encarts spécifiques au tsunami dans ses numéros de novembre 2006, mars 2007 et mars

⁴⁹ Ainsi de l'opération réalisée par le Secours Populaire français dans le port de Lampulo en Indonésie, ou de celle réalisée par *Florence Home Foundation* (financée par la Fondation de France et Emmaüs) dans le village de MGR Nagar (Tamil Nadu).

⁵⁰ Sur ce point, voir infra, IV – D.

2008 ; le BICE a régulièrement rendu compte à travers sa revue trimestrielle *Enfants de partout*.

III - Quelques bonnes pratiques en matière de contrôle et d'évaluation

Les contrôles, qu'ils soient internes ou externes, ne sauraient être facultatifs. Quel que soit le mode opératoire de l'organisme, quels que soient les moyens dont il dispose, il est impératif de les organiser dès le montage des projets. Le budget desdits projets doit d'ailleurs inclure les sommes nécessaires à leur réalisation.

Les contrôles mis en place par les organismes se sont avérés d'autant plus importants que les contrôles et évaluations institutionnels (par exemple ceux de la Cour des comptes européenne ou les initiatives de l'ONU telles que la TEC⁵¹), dont la Cour s'était félicitée dans son rapport de décembre 2006, se sont – à l'exception de ceux de BPK, l'institution supérieure de contrôle indonésienne – significativement ralentis⁵².

La Cour a observé que, faute de mettre en place l'un ou l'autre des outils décrits, les projets les plus intéressants allaient au devant de difficultés certaines, voire ne pouvaient être menés à bien.

A - Une présence attentive auprès des partenaires

Les organismes n'étaient autorisés à intervenir en Inde qu'en passant par des partenaires locaux. L'Inde était donc le lieu privilégié où examiner le lien entre financeur français et partenaire local.

Les liens de partenariat établis de longue date ont été les plus efficaces. Pour les autres, les observations de la Cour tendent à valider le caractère très souhaitable d'une présence ou d'une représentation compétente et assidue du financeur aux côtés de son nouveau partenaire.

⁵¹ Coalition de l'évaluation tsunami, voir rapport public thématique de décembre 2006, page 167.

⁵² L'UNICEF a même opposé le principe de l'audit unique (elle a ses propres auditeurs, internes et externes) à la Cour et refusé tout concours aux visites de réalisations financées par le Comité français pour l'UNICEF, alors même qu'aucun audit interne ou externe n'a été réalisé depuis 2006 et qu'aucun n'est prévu.

Certains vont jusqu'à conclure qu'aucun investissement significatif ne devrait être financé depuis la France dans de tels contextes sans une représentation permanente sur place.

De fait, les visites ponctuelles de bénévoles venus de France, la supervision assurée de loin par l'ONG française, les audits conduits par le commissaire aux comptes local ou éventuellement diligentés de Paris, ont montré leurs limites et ne sauraient dispenser de la présence permanente sur place d'équipes ou de représentants de grande compétence et disposant d'un solide ancrage local.

Ainsi, la Croix-Rouge française, qui a affecté plus de 10 M€ aux actions de reconstruction et de réhabilitation au Tamil Nadu entre 2005 et 2009, a mis en place jusqu'en juillet 2007 une délégation permanente à Pondichéry, disposant d'experts en tant que de besoin.

Les comptes rendus alors adressés à Paris par le chef de délégation confirment la nécessité de disposer d'une telle infrastructure. Cette équipe a pu en effet constater sans trop de délais de graves insuffisances dans la gestion de plusieurs partenaires locaux et y porter remède, en obtenant par exemple un permis de construire pour un lotissement dont les travaux avaient déjà commencé.

De son côté, le Secours Catholique renforce systématiquement son partenaire local en faisant appel soit à des salariés détachés, soit à des consultants locaux, recrutés sur leur expertise et leur connaissance du contexte sociopolitique.

B - Des contrôles externes

La Croix-Rouge française, quand elle est intervenue comme « redistributeur » dans le cadre « d'accords de coopération », a confié une mission spécifique d'audit externe des aspects comptables et financiers de ces accords à deux cabinets de commissaires aux comptes. Les projets mis en œuvre par voie d'accord, comme ceux gérés directement par la Croix-Rouge française, sont soumis à un dispositif systématique et permanent de contrôle avec rapports mensuels sur état d'avancement et suivi, visites sur place d'équipes techniques de la Croix-Rouge française ou d'experts missionnés par elle, et application d'une « démarche qualité » pilotée par un cadre du siège.

Ces processus d'évaluation, de contrôle et d'audit, ont conduit la Croix-Rouge française à dénoncer un accord de coopération en Inde, à identifier sur un projet indonésien un cas d'entente délictueuse sur marché de travaux et, au Sri Lanka, des cas de corruption de ses employés

locaux avec, dans les deux cas, licenciement par elle du personnel en cause.

La Fondation de France a confié elle aussi une mission à son commissaire aux comptes vis-à-vis de l'ensemble des comptes d'emploi « tsunami » demandés aux organismes qu'elle a subventionnés.

Le Secours Catholique a mis en place une procédure rigoureuse de suivi, avec analyse des rapports narratifs et financiers, visites sur le terrain, rapports de mission, audits financiers annuels, échanges permanents avec le partenaire et évaluation finale systématique. A l'occasion de sa visite au Sri Lanka, la Cour a eu accès aux rapports d'audit financier effectués sur le programme concerné par la filiale sri lankaise d'un cabinet d'audit international pour les exercices 2005, 2006/2007 et 2007/2008.

Ayant tiré les leçons des difficultés constatées par la Cour, le Secours Populaire français a prévu de lancer un appel d'offres pour faire réaliser des audits externes de toutes ses opérations « tsunami » d'un montant supérieur à 40 000 €.

C - Des contrôles internes

A l'occasion de sa visite de l'opération réalisée pour Emmaüs International par la *Village Community Development Society*, la Cour a pu constater l'impact d'un renforcement des contrôles, en relevant notamment la qualité du classement des pièces justificatives.

Le siège parisien du Secours Populaire français a fait bénéficier l'équipe rouennaise de son « Guide de projets de réhabilitation et de développement », d'un « kit projets pour les fédérations » daté de septembre 2005, d'un « guide pour l'appréciation de propositions de projets » de novembre 1999, ainsi que d'une formation en quatre journées. Ces instruments ont manifestement contribué à la prudence et à la rigueur de la gestion du projet conduit par *Madhar Nala Thondu Niruvanam* à Cuddalore, au sud de Pondichéry.

Mais seul le Secours Catholique bénéficie, avec le bureau de la Caritas nationale qui le représente au Tamil Nadu, d'un auditeur interne : ce dernier a mis au point des guides de contrôle et de gestion, ainsi que des stages de formation. Ces outils sont de bonne facture, clairs et rigoureux. L'auditeur interne effectue périodiquement des contrôles de régularité des comptes des multiples opérateurs, contrôles qui ont permis de rectifier des centaines d'erreurs d'imputation comptable et d'adresser de nombreuses observations d'audit aux opérateurs, visant notamment à améliorer leurs procédures internes.

Le défaut de contrôle des partenaires a conduit au cas extrême que représente le centre éducatif prévu par Solidarité Laïque et l'association IDES à Thazhanguda, au sud de Pondichéry : le village semble avoir été choisi par hasard, lors de la recherche de sites à assister après le tsunami, sans partenaire local préalable ; les partenaires se sont ensuite succédé, en pure perte, puisqu'il a été constaté sur place que le bâtiment prévu n'avait été que partiellement construit et se délabrait sans avoir jamais servi. Il a été achevé et enfin livré, après ce constat par la Cour, à l'été 2010.

D - Des paiements fractionnés

La Croix-Rouge française, pour les 303 maisons construites à Harabaduwa, avait mis au point un échéancier strict. Pour éviter les risques de détournement des fonds, les versements aux bénéficiaires se faisaient en six fois : à la signature du contrat, à la fin des fondations, à la fin des murs, à la fin du toit, à la fin de la pose des portes et fenêtres et à la fin des finitions.

A l'inverse, le mode de versement des acomptes retenu par Solidarité Laïque (jusqu'à 70 % à la signature de la convention) a eu parfois pour conséquence le manque de moyens de pression pour obtenir de ses partenaires successifs qu'ils respectent leurs engagements.

E - Des évaluations

Certains des plus gros organismes, tels le Secours Catholique ou Médecins du Monde ou la Croix-Rouge française, ont mis en place des évaluations systématiques de leurs opérations, même s'ils ne sont pas toujours en mesure de tirer parti des résultats en temps réel.

Une petite association comme Pompiers sans frontières a aussi réalisé une évaluation finale de ses interventions au moment de la fermeture de sa base de Banda Aceh en mars 2007 : pour chacune des cinq étapes de la mission, les résultats obtenus ont été comparés aux résultats attendus et aux objectifs assignés.

La culture de l'évaluation commence ainsi à se généraliser, et le Secours Populaire français comme le Collectif Asie – Enfants isolés avaient fin 2008 réservé des fonds à cet effet.

La question du nombre de bénéficiaires

S'il paraît facile et logique de compter le nombre des maisons reconstruites, des bateaux livrés aux pêcheurs, ou des salariés d'un atelier nouvellement créé, de nombreux obstacles méthodologiques sont susceptibles d'enlever tout sens au nombre de bénéficiaires que les organismes annoncent pour leurs actions.

Pour éviter ce risque, la Croix-Rouge française s'est dotée d'outils sophistiqués. Elle distingue ainsi bénéficiaires théoriques et bénéficiaires réels avec, le cas échéant, mise en exergue de l'écart entre les deux calculs. Pour chaque domaine d'action, une méthode spécifique a été arrêtée.

Ainsi, pour la réhabilitation de logements, le nombre de bénéficiaires des maisons reconstruites ou réhabilitées se calcule selon le nombre de membres officiellement comptés au sein d'une famille. Ce nombre varie d'un pays à l'autre de 4,8 à 5. Les bénéficiaires comptés pour ce type de projets sont exclusivement des bénéficiaires directs, les relogés.

Les documents produits par Action contre la faim illustrent à l'inverse le risque de double compte (au moins) couru en cumulant des données hétérogènes : les mêmes personnes peuvent être considérées plusieurs fois comme « *bénéficiaires* », dès lors qu'elles ont bénéficié d'actions différentes qui se sont déroulées dans la même zone. Ainsi, en décembre 2006⁵³, le bilan est le suivant :

- Au Sri Lanka, les activités d'eau et d'assainissement ont eu environ 100 000 bénéficiaires et les programmes de sécurité alimentaire, plus de 65 000. L'association annonce : le « *nombre total de bénéficiaires des programmes au Sri Lanka [est de] 165 000 personnes* », mais une note de bas de page précise : « *Chiffre cumulant le nombre total de bénéficiaires pour chaque activité : dans les faits, une seule et même personne peut être bénéficiaire de plusieurs programmes d'aide* ».

- En Indonésie, le nombre total de bénéficiaires annoncés est, de même, de 171 409 (en fait 27 590 pour l'eau et l'assainissement, 143 819 pour la sécurité alimentaire).

⁵³ « *Tsunami, deux ans après – Finalisation des actions et apparition de nouveaux besoins* ».

IV - Des modes opératoires qui ont dû s'adapter

Les échecs et réussites rencontrés aux différents stades du déroulement d'un projet illustrent les risques et avantages que présentent les quatre grands modes opératoires déjà observés par la Cour en 2006.

La première distinction était faite entre les organismes qui réalisent eux-mêmes les actions et ceux qui n'agissent pas directement mais par le biais d'autres structures.

La seconde distinction concernait plus spécifiquement les organismes qui n'agissent pas directement sur le terrain, qui se répartissent eux-mêmes en trois sous-catégories :

- les organismes qui interviennent par l'intermédiaire d'autres organismes français, vis-à-vis desquels ils sont redistributeurs ;
- les organismes qui interviennent grâce à des partenaires locaux dont ils financent les projets⁵⁴ ;
- les organismes qui interviennent par le réseau auquel ils appartiennent. Les dépenses au profit des victimes se traduisent par le versement de fonds à l'entité tête de réseau, qui décide de leur utilisation (Comité français pour l'Unicef, Secours Islamique français, Un enfant par la main⁵⁵), ou directement à l'entité représentant le réseau dans le pays concerné (SOS Villages d'enfants) vis-à-vis de laquelle l'association française se comporte alors un peu comme un financeur de partenaires locaux.

Le tableau ci-après présente les 32 organismes contrôlés, au regard de trois critères :

- leur mode opératoire habituel ;
- la part du financement par les donateurs particuliers ;
- l'importance de la collecte (en gras les neuf qui ont collecté plus de 10 M€, en italiques les huit qui ont collecté moins de 1 M€).

Se trouve ainsi mise en évidence la très grande diversité des organismes contrôlés et de leurs moyens d'action.

⁵⁴ Au nombre de ces partenaires locaux, peuvent parfois figurer les membres du réseau auquel appartient l'organisme français financeur (exemple : les Caritas nationales pour le Secours Catholique).

⁵⁵ On verra qu'à l'occasion du tsunami, *Un enfant par la main* a, pour ses projets cofinancés, utilisé les bureaux nationaux du CCF comme des partenaires locaux.

On peut également identifier dans ce tableau (soulignés) les treize organismes financeurs d'un ou plusieurs projets que la Cour a vus sur place en 2009 et les quatre associations (étoilées) qui ont été amenées, à l'occasion du tsunami, à diversifier leurs modes opératoires habituels et dont il sera question de manière un peu plus détaillée infra.

Tableau n° 18 - Les 32 organismes selon mode opératoire et part des dons des particuliers (+ importance collecte et visite Cour sur place en 2009)

MODE OPERA-TOIRE	FINANCEMENT DES PARTICULIERS		
	MAJORITAIRE (> 50 %)	ASSOCIE A D'AUTRES (entre 6 et 50 %)	MINIME (< 6 %)
Opérateurs directs	<u>Ordre de Malte</u> Médecins du monde Médecins sans frontières <u>Croix-Rouge française*</u> <u>Secours Populaire français *</u> <i>Secouristes sans frontières*</i>	<i>Pompiers sans frontières</i> Action contre la faim <u>La Chaîne de l'Espoir</u> <i>Electriciens sans frontières</i> <u>Handicap International</u> <u>Care</u> (avec bureaux locaux de Care international)	Solidarités – Aide humanitaire d'urgence <i>Télécoms sans frontières</i> Aide médicale internationale <i>Enfants du monde – Droits de l'homme</i> Architectes de l'urgence Première Urgence
Redistri-buteurs	Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France <u>Fondation de France</u>	Collectif Asie – Enfants isolés	
Financeurs de partenaires locaux	<u>Secours Catholique</u> ⁵⁶ <i>Partage</i> <u>CCFD</u> <u>Solidarité laïque</u> <u>CFPE</u>	<i>Bureau international catholique de l'enfance</i> Aide et action	
Financeurs d'un réseau	Secours islamique français Comité français pour l'Unicef SOS Villages d'enfants	<u><i>Un enfant par la main*</i></u>	

Source : Cour des comptes

⁵⁶ Parmi les partenaires locaux du Secours Catholique, figurent toujours la Caritas nationale (Caritas India en Inde, Karina en Indonésie, Sedec au Sri Lanka) et souvent d'autres Caritas (Caritas diocésaine en Inde, Caritas République tchèque ou Caritas Suisse en Indonésie). On ne peut pourtant pas considérer le Secours Catholique comme financeur exclusif d'un réseau.

A - Les opérateurs directs

Ils sont au nombre de 18, dont trois qui ont connu une évolution certaine à l'occasion du tsunami (Croix-Rouge française, Secours Populaire français et Secouristes sans frontières, voir infra) et deux qui n'ont pas fait partie de l'enquête 2009 de la Cour car tous leurs fonds « tsunami » avaient été employés avant le 31 décembre 2005 (Médecins sans frontières et Télécoms sans frontières).

1 - Les principales caractéristiques de ce mode opératoire

Pour la sélection et la conduite des projets, il est fondamental que les opérateurs directs disposent de capacités et d'outils pour évaluer les besoins et bien choisir les projets à mettre en œuvre. L'expérience des organismes, leur éventuelle implantation avant la catastrophe dans les pays touchés ainsi que leur taille ne sont pas sans incidence sur la qualité de ces travaux préalables.

Ces organisations et ces procédures permettent aux organismes, opérateurs directs, de conduire leurs projets dans de bonnes conditions. Mais cela suppose de disposer de moyens financiers et humains et d'une expérience de l'action humanitaire, le tout étant facilité par la connaissance préalable des zones d'intervention. Cela ne signifie pas que les opérateurs plus modestes ne peuvent pas conduire leurs projets dans de bonnes conditions mais qu'il est préférable d'avoir développé une véritable expertise de l'action de terrain, moins nécessaire lorsque l'on agit par l'intermédiaire d'autres structures.

Par la suite, les opérateurs directs s'organisent pour que le siège puisse suivre le travail réalisé sur le terrain. Les dépenses réalisées sur place sont intégrées dans la comptabilité de l'organisme. Les problèmes posés ici sont surtout liés à l'éloignement géographique.

Ce contrôle interne financier et comptable est parfois difficile. Le fait d'appartenir au même organisme facilite le suivi de la réalisation effective des programmes ; l'auditeur n'est pas complètement indépendant de l'audité, mais la Cour a pu constater que le rapport n'est pas complaisant.

Le développement du recours à des prestataires externes indépendants pour auditer les projets améliore sans doute le niveau de contrôle global mais se traduit par un coût supplémentaire, contrepartie d'une professionnalisation accrue.

Tableau n° 19 - Avantages et inconvénients des opérateurs directs

Avantages	Liberté de choix des projets
	Prise directe sur les actions réalisées
	Suivi et évaluation de proximité
Inconvénients éventuels	Absence d'expérience de l'action humanitaire
	Manque de moyens et d'expertise
	Connaissance insuffisante des zones d'intervention

Source : Cour des comptes

Beaucoup des opérateurs directs sont intervenus comme urgentistes et la Cour n'a donc pu en voir les activités sur place en 2009. Les projets de Handicap International vus en Indonésie et au Sri Lanka, compte tenu des moyens et du professionnalisme de l'association, mettent en évidence plutôt les avantages que les risques de ce mode opératoire. Le projet des Œuvres hospitalières de l'Ordre de Malte vu en Inde est dans le même cas mais le projet d'Enfants du monde – Droits de l'homme vu au Sri Lanka a rencontré quelques difficultés qui sont peut-être à mettre sur le compte d'une connaissance insuffisante de la zone d'intervention.

2 - Quelques évolutions constatées à l'occasion du tsunami

Trois organismes, qui interviennent habituellement comme opérateurs directs, ont été amenés, compte tenu du changement d'échelle que leur a fait connaître la collecte « tsunami », à diversifier leurs modes opératoires.

a) Secouristes sans frontières

Seule la mission d'urgence, intervenue au Sri Lanka dès le 27 décembre 2004, relevait des compétences de Secouristes sans frontières. L'ampleur des dons collectés, qui ont représenté deux fois et demie le budget annuel de l'association, l'a contrainte à chercher sur place un partenaire pour les employer. C'est ainsi que la totalité des missions sociales 2006-2008 correspond à des versements à l'association sri lankaise *Green Hope*.

Secouristes sans Frontières, habituellement opérateur direct, est finalement intervenu au Sri Lanka comme financeur d'un partenaire local.

b) La Croix-Rouge française

La Cour avait déjà noté en 2006 que la Croix-Rouge française avait, pour la première fois, décidé de ne pas être l'opérateur unique de ses projets mais d'en faire porter un certain nombre par d'autres opérateurs en Inde, en Indonésie et au Sri Lanka. Cette attitude tout à fait nouvelle s'expliquait par trois facteurs : la nécessaire réactivité, l'occasion de nouer des liens avec d'autres acteurs humanitaires, la situation particulière de l'Inde qui n'a pas fait appel à l'aide internationale.

A l'occasion du tsunami, confrontée à des masses de dons à employer, la Croix-Rouge s'est comportée à la fois comme opérateur direct, comme redistributeur (à d'autres opérateurs français⁵⁷) et comme financeur de partenaires locaux. Son choix de standards de qualité élevés pour sélectionner ses partenaires s'est traduit par le rejet d'une majorité de projets puisque, sur 97 propositions, 53 firent l'objet d'un refus, 34 donnèrent lieu à accord et 10 furent en définitive gérés directement par la Croix-Rouge française, les partenaires ayant été jugés trop faibles.

c) Le Secours Populaire français

L'importance des dons collectés après la catastrophe du tsunami a eu des répercussions profondes et sans doute durables sur le Secours Populaire français, tant pour son organisation interne que pour ses modes opératoires à l'étranger.

1. Organisation interne

Un certain nombre de fédérations et comités ayant souhaité mener directement des opérations de solidarité, l'association nationale a dû faire face à une situation nouvelle et complexe : à la fois respecter scrupuleusement l'autonomie de ces structures et en même temps jouer pleinement son rôle de tête de réseau ; elle a ainsi dû mettre en œuvre un important programme de soutien pour accompagner ses structures décentralisées, essentiellement par des apports de compétences, en matière de conception et de montage de projets, de gestion, de demande de financement, de formation, d'évaluation.

⁵⁷ ADER, Architecture et Développement, Cap Solidarités, le CFPE, ACF, Bioforce, AIDER, Enfance et Développement, Solidarités, Architectes de l'urgence, Atlas Logistique.

Cherchant à optimiser les rôles respectifs du niveau central, garant des comptes combinés, et du niveau décentralisé, l'association a élaboré un plan de modernisation de sa gestion ; le schéma directeur informatique inclut la mise en réseau de toutes les structures pour une gestion financière en temps réel. Le SPF doit par ailleurs, en particulier dans le domaine international, trouver un point d'équilibre entre l'action militante bénévole et le nécessaire recours à des professionnels du contrôle et de l'audit.

2. Modes opératoires

Alors que l'habitude du SPF est d'intervenir comme opérateur direct, en travaillant en partenariat avec les destinataires des projets, l'association nationale a reconnu que certaines régions ont « *imparfaitement tenu compte des conseils qui leur avaient été prodigués* » et qu'elles ont parfois eu recours à des partenaires locaux⁵⁸, auxquels elles ont transféré les fonds nécessaires sans surveillance appropriée.

Les versements à d'autres organismes ont ainsi représenté près du quart des missions sociales sur la période 2006-2008, contre 6 % sur la période 2004-2005, ce qui donne une moyenne de 14,8 % sur 2004-2008.

B - Les organismes redistributeurs

Ils sont au nombre de trois, dont un (la Fondation Hôpitaux de Paris –Hôpitaux de France) qui n'a pas fait partie de l'enquête 2009 de la Cour car il avait épuisé ses fonds « tsunami » avant le 31 décembre 2005.

Pour eux, le problème est le choix des partenaires. Il n'y a pas véritablement de conduite de projets : une fois prise la décision de financer un projet, ce sont les aspects de suivi et d'évaluation qui deviennent prééminents.

Le système financeur/financé est tout indiqué pour des associations financées présentant certaines caractéristiques : trop petites pour conduire une collecte propre, peu connues, dépourvues de fonds propres ou opérant dans une branche très technique. Lorsque des relations de confiance se sont établies entre les partenaires, il permet au collecteur de bien orienter les dons reçus avec des garanties raisonnables qu'ils seront correctement employés. Cependant, ce système a un inconvénient en termes de coûts : l'intervention de chaque organisme, collecteur ou opérateur, entraîne des

⁵⁸ Les groupes de bénéficiaires, partenaires habituels du Secours Populaire français, constituaient alors un troisième niveau d'intervenants : 1. le comité régional, 2. le partenaire local, 3. les groupes de bénéficiaires.

frais de gestion qui réduisent d'autant le montant des ressources opérationnelles.

Les plafonds fixés par les bailleurs aux frais de fonctionnement du partenaire (souvent 7 ou 10 %) ont précisément pour objectif de limiter le prélèvement total. Dans les organismes bénéficiaires, cette contrainte peut avoir pour conséquence de faire supporter aux ressources issues de la générosité publique la part des frais de fonctionnement qui excéderait le plafond fixé par le bailleur.

Dans la comptabilité du bailleur, le seul fait d'avoir versé des fonds à un tiers constitue en soi un justificatif des dépenses mais on comprend aisément qu'il ne serait pas acceptable pour les donateurs que le bailleur ne pousse pas plus loin ses investigations. Il est nécessaire que ce contrôle soit formalisé et prévu par le contrat liant les partenaires.

Tableau n° 20 - Avantages et inconvénients des redistributeurs

Avantages	Encouragement à la diversité de l'action humanitaire
	Liberté de choix des projets
	Variété des domaines d'intervention
Inconvénients éventuels	Surcoût (frais de structure)
	Difficulté à négocier suivi et évaluation

Source : Cour des comptes

Les magistrats de la Cour ont pu visiter quelques-unes des opérations réalisées grâce aux subventions de la Fondation de France, du Collectif Asie-Enfants isolés, voire de la Croix-Rouge française intervenue comme redistributeur. La succession en cascade des frais de structure, ainsi que la difficulté à assurer suivi et évaluation ont été bien mises en évidence, a fortiori quand l'organisme financé par le redistributeur avait lui-même fait appel à un partenaire local. Tel était le cas pour Emmaüs et Solidarité, puisqu'ils intervenaient en Inde (c'est ainsi que la Fondation de France finance – et contrôle – Emmaüs, qui finance – et contrôle – Florence Home Foundation), mais aussi pour Chemins d'enfance en Indonésie.

C - Les financeurs de partenaires locaux

Ils sont au nombre de sept, dont trois seulement (Secours Catholique, Comité catholique contre la faim et pour le développement, Solidarité Laïque) ont été vus sur place.

Le fait pour un organisme français collecteur de financer des partenaires locaux présente des avantages indéniables, notamment en raison de la connaissance du terrain que sont censés avoir ces partenaires. Cet atout se manifeste notamment dans les relations avec les autorités locales et dans l'identification des bénéficiaires de l'aide.

Encore faut-il que le choix des partenaires locaux soit judicieux, ce qui n'est pas toujours facile vu de France. Les risques sont alors de soutenir des associations trop petites pour être vraiment efficaces, sans compter les risques de corruption et de fraude.

Comme c'est généralement le cas quand on recourt à un partenaire, la question de la transparence des coûts vis-à-vis du donateur se pose. Chaque prélèvement se justifie sous l'angle comptable et opérationnel, mais ce mode opératoire risque d'aboutir à ce que soient vues comme relevant de la « mission sociale » des dépenses qui relèvent évidemment des frais de gestion.

Par rapport aux organismes redistributeurs, la problématique du suivi et de l'évaluation des projets menés par les partenaires locaux est encore accentuée par le fait que les partenaires sont ici des associations locales et non des ONG françaises et que le contrôle peut rapidement être assimilé par le partenaire à de l'ingérence.

Il est difficile d'imposer des formats standards à des opérateurs bénéficiant de multi-financements qui se voient imposer autant de présentations que de contributeurs. Les déplacements sur zone constituent alors un moyen privilégié de suivre les programmes, à condition qu'ils soient effectifs. Il peut paraître de bonne méthode d'obliger ses partenaires à se soumettre à des évaluations qualitatives et à des audits financiers externes, que ce soit annuellement ou après l'exécution du projet (petits projets).

Il apparaît malaisé de suivre et d'évaluer les actions réalisées par des partenaires locaux. Le déficit d'outils méthodologiques est encore aggravé par des difficultés liées à la langue et à des modes de fonctionnement souvent très différents. Disposer d'un coordinateur de programme en relation constante avec les partenaires locaux permet de mieux contrôler leur activité.

Tableau n° 21 - Avantages et inconvénients des financeurs de partenaires locaux

Avantages	Bonne connaissance du terrain et des bénéficiaires
	Sélectivité de l'aide
	Liberté de choix des projets
Inconvénients éventuels	Contraintes pour le choix des partenaires
	Surcoût (frais de structure)
	Difficulté à négocier suivi et évaluation

Source : Cour des comptes

Tous les projets visités en Inde par la Cour ont été réalisés avec des partenaires locaux. C'est le mode opératoire ordinaire de Solidarité Laïque, du CCFD et du Secours Catholique (dont les opérations visitées en Indonésie ou au Sri Lanka sont également réalisées avec des partenaires locaux), mais une innovation pour la Croix-Rouge française et le Secours Populaire français.

Certains des « financeurs de partenaires locaux » contrôlés par la Cour sont également membres d'un réseau international et peuvent ainsi recourir sur place au membre national de leur réseau. Ainsi la Caritas indonésienne (Karina), la Caritas indienne (Caritas India) et la Caritas sri lankaise (SEDEC) figurent-elles au nombre des partenaires du Secours Catholique⁵⁹.

Quand les partenariats sont installés de longue date et que l'organisme français ne se contente pas de contrôler mais apporte régulièrement soutien, expertise et appui technique à son partenaire, les inconvénients éventuels disparaissent presque complètement. Quant aux surcoûts liés à la superposition des frais de structure, ils semblent rarement exagérés car les coûts de structure des partenaires locaux sont en général faibles.

D - Les membres d'un réseau international

Ils sont au nombre de quatre parmi les 32 : Comité Français pour l'Unicef, Secours Islamique français, SOS Villages d'enfants et Un enfant par la main ; seul ce dernier a été vu sur place en 2009.

⁵⁹ Caritas France.

Ce sont par définition des structures qui collectent en France pour envoyer des fonds au-delà des frontières nationales, posant à ce titre des problèmes particuliers à la Cour qui n'est pas compétente pour contrôler la tête de réseau ou les autres structures membres.

1 - Les principales caractéristiques de ce mode opératoire

Pour les membres d'un réseau, c'est la structure à la tête du réseau qui a la responsabilité de la conduite des projets. Ils sont en quelque sorte dans la position d'un donateur plus que dans celle d'un financeur, ce qui signifie que la question importante pour eux est le retour d'informations dont ils peuvent disposer sur la réalisation des projets. Celui-ci sera plus ou moins important selon le type de relations institué entre l'association française et le reste du réseau.

L'appartenance à un réseau et les services qu'assure ce réseau représentent aussi un surcoût dont le donateur doit avoir conscience : au-delà des frais de fonctionnement de la structure française, les frais de fonctionnement du réseau lui-même.

Dans le cas où les versements de l'association française sont adressés à la tête de réseau avant même la réalisation des projets sur place (comme dans le cas du Comité français pour l'Unicef), c'est également elle qui bénéficie de l'essentiel des éventuels produits financiers résultant du placement des fonds.

La conduite des projets est de la responsabilité de la tête de réseau, ou des membres implantés dans les pays concernés, ce qui pose la question du suivi et de l'évaluation des projets.

Les organismes membres d'un réseau international ne peuvent pourtant se contenter de dire à leurs donateurs que les fonds ont été versés à la structure placée à la tête du réseau qui se charge de les dépenser au mieux des intérêts des victimes.

La tête de réseau est sans doute bien outillée pour le contrôle et l'évaluation des actions mais il est clair que ces contrôles ne sont pas effectués par l'organisme français pour les projets financés sur les fonds qu'il a lui-même collectés.

Dans le cas du Comité français pour l'Unicef, qui avait dès 2005 transféré à New York l'essentiel des fonds collectés, la Cour avait noté en 2006 la différence entre les contributions « génériques » (le cinquième de sa contribution) pour lesquelles le Comité français ne disposait pas de « compte rendu financier détaillé » et les versements « ciblés » pour lesquels la traçabilité des fonds français était assurée. Elle avait également

relevé un prélèvement par l'Unicef de 5 % sur les versements génériques et de 7 % sur les versements ciblés.

Dans le cas d'Un Enfant par la main, elle avait noté que les procédures habituelles de fonctionnement ne permettaient pas d'apporter au donateur des assurances sur l'utilisation des fonds puisque les informations données étaient uniquement celles figurant sur le site du Christian Children's Fund (CCF).

A l'inverse, SOS Villages d'enfants est d'autant plus écoutée dans les instances de l'organisation internationale (SOS KDI) qu'elle en est membre fondateur, et elle bénéficie de véritables négociations au moment de l'élaboration et du choix des projets. Pour garantir la bonne utilisation des fonds sur le terrain, les procédures prévues sont les suivantes : contrôle par les bureaux nationaux et régionaux de la fédération, contrôle par les services centraux de la fédération, audit interne par la fédération internationale, audit externe des comptes des associations nationales, évaluation des projets à leur achèvement, visites sur place.

On peut conclure à propos des associations membres d'un réseau international, que le suivi et l'évaluation des projets restent d'abord de la compétence de la « tête de réseau », même si elles ne sont pas totalement dépourvues de moyens pour vérifier les actions sur le terrain.

Tableau n° 22 - Avantages et inconvénients des membres d'un réseau international

Avantages	Connaissance du terrain
	Expérience de l'action humanitaire
	Force logistique
Inconvénients éventuels	Implication faible dans le choix des projets
	Surcoût (frais de structure)
	Difficulté à négocier suivi et évaluation, donc à rendre compte au donateur

Source : Cour des comptes

2 - Quelques évolutions constatées

L'association Un enfant par la main a fait évoluer son mode de fonctionnement habituel. Elle est traditionnellement un organisme de parrainage international, qui intervient à ce titre, notamment par l'intermédiaire du Christian Children's Fund, sis à Richmond (Virginie).

Mais, dans le cas du tsunami, l'association a obtenu de la Fondation de France et du Collectif Asie-Enfants isolés des financements pour des projets réalisés sur place par les bureaux nationaux du CCF, CCF Sri Lanka ou CCF Indonésie. Un enfant par la main s'est alors comporté un peu comme un financeur de partenaires locaux, allant jusqu'à envoyer des agents sur place pour appuyer et contrôler les CCF locaux, rompant ainsi avec le système antérieur qui confiait toute la responsabilité au siège du CCF à Richmond.

L'observation selon laquelle, pour informer le donateur, Un enfant par la main dépend complètement de la tête de son réseau ne concerne donc pas les projets cofinancés, que l'association française a elle-même suivis et contrôlés.

Chapitre III

L'emploi des fonds en 2006-2008 a été, à quelques exceptions près, conforme aux objectifs de l'appel

L'article L. 111-8 du code des juridictions financières dispose que la Cour des comptes « *peut également exercer [...] un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public [...] afin de vérifier la conformité des dépenses engagées [...] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique* ».

Les chiffres présentés dans le présent rapport ont été établis en utilisant les comptes d'emploi « tsunami » de chacun des organismes, retraités si nécessaire pour mettre en évidence la non-conformité de certaines dépenses aux objectifs de la collecte.

I - L'affectation de la totalité des ressources « tsunami »

Pour les besoins de son contrôle, la Cour avait en 2006 demandé à tous les organismes la production d'un compte d'emploi spécifique aux ressources collectées pour le tsunami.

Dans son rapport public thématique daté de décembre 2006, elle annonçait de nouveaux contrôles en 2009 et demandait aux organismes de tenir ce compte d'emploi « tsunami » jusqu'à épuisement des ressources collectées, en y faisant apparaître la totalité des ressources initialement affectées par le donateur ainsi que les produits financiers liés aux dons effectués pour le tsunami.

« De manière générale et au-delà du tsunami, le respect de la loi et de la volonté du donateur implique que, dès que l'objet de l'appel ne se confond pas avec l'objet social de l'organisme, il y ait affectation à l'objet précisé dans la campagne.

La conséquence en fin d'exercice sera l'inscription en fonds dédiés des ressources encore non utilisées

Il est important que les organismes continuent à établir, avec leurs comptes annuels, un CER « tsunami » jusqu'à épuisement des fonds affectés.

Compte tenu de la durée de détention des fonds affectés, il est impératif que, comme certaines associations s'y sont engagées, l'ensemble des produits financiers liés aux ressources tsunami soient, au plus tard en 2006, affectés aux comptes d'emploi tsunami. »

En imposant l'inscription en « fonds dédiés », la Cour faisait référence à une notion définie par le règlement comptable 99-01 applicable aux associations et fondations, dans son chapitre relatif aux « ressources affectées provenant de la générosité du public »

Dans le cadre de leurs appels à la générosité du public, les dirigeants des associations ou fondations sollicitent dans certaines circonstances leurs donateurs, pour la réalisation de projets définis préalablement à l'appel par les instances statutairement compétentes. Les sommes ainsi reçues sont considérées comme des produits perçus et affectées aux projets définis préalablement.

Pour ces projets définis, la partie des ressources non utilisée en fin d'exercice est inscrite en charges sous la rubrique " engagements à réaliser sur ressources affectées ", afin de constater l'engagement pris par l'organisme de poursuivre la réalisation desdits projets, avec comme contrepartie au passif du bilan la rubrique " fonds dédiés ".

A - La plupart des organismes ont bien établi un compte d'emploi exhaustif des ressources « tsunami »

Pour que la Cour puisse exercer sa mission et vérifier la conformité de l'emploi des fonds collectés à l'objet de la collecte, il était impératif que le compte d'emploi ressources (CER) « tsunami » tienne compte de toutes les ressources affectées par le donateur au tsunami.

Certains organismes, invoquant l'accord – exprès ou supposé - du donateur, avaient pourtant fait disparaître de leur compte d'emploi des sommes désaffectées ou « mutualisées ».

C'était le cas :

- pour la Croix-Rouge française, qui avait réaffecté 1 788 000 € avec l'accord des entreprises donatrices ;
- pour Médecins du Monde, qui avait mutualisé les 3 400 000 € provenant des publipostages de janvier 2005 et les 250 000 € provenant des dons en ligne reçus après le 4 janvier 2005.

La Cour avait été amenée à faire réintégrer dans les CER au 31 décembre 2005 les ressources concernées. Elle a procédé de même pour les CER au 31 décembre 2008.

B - La règle d'affectation au compte d'emploi des ressources « tsunami » des produits financiers liés à ces ressources a été largement respectée

Dans son rapport public annuel 2005, la Cour annonçait qu'elle vérifierait « quel sort aura été réservé aux intérêts produits par les fonds reçus ayant fait l'objet de placements financiers » et encadrerait cette injonction fin 2006 :

Compte tenu de la durée de rétention des fonds affectés, il est impératif que l'ensemble des produits financiers liés aux ressources « tsunami » soient, au plus tard en 2006, affectés aux comptes d'emploi « tsunami ».

Les donateurs, ayant versé avec un sentiment d'urgence extrême, pouvaient sans doute comprendre qu'il faille des délais pour bien employer leurs fonds, mais pas que les intérêts – importants – qui résultaient du placement des sommes inemployées, ne soient pas au moins affectés à la cause choisie. Il n'était pas acceptable qu'ils deviennent ainsi une libre ressource des associations.

Tableau n° 23 - Affectation des produits financiers « tsunami »

Organismes	Ressources au 31/12/08	Fonds dédiés au 31 /12/05 (PM)	Produits financiers au 31/12/08
CRF	122 259 000 €	98 436 000 €	7 318 000 €
Unicef (Comité français)	57 532 301 €	104 922 €	70 000 €
Secours Catholique	37 992 155 €	29 183 439 €	2 049 175 €
Handicap International	25 128 281 €	4 394 404 €	
Fondation de France	21 075 010 €	4 832 753 €	630 256 €
Action contre la faim	16 476 803 €	4 639 100 €	202 364 €
Secours populaire français	15 374 411 €	7 632 406 €	355 471 €
Médecins sans frontières	13 168 879 €		
Médecins du monde	11 791 325 €	938 246 €	1 093 €
Solidarités	8 985 275 €	2 011 100 €	
Architectes de l'urgence	6 651 669 €	552 782 €	35 937 €
Comité catholique contre la faim et pour le développement	3 874 478 €	1 081 874 €	96 450 €
Première Urgence	3 554 055 €	1 618 112 €	15 384 €
Aide et Action	3 316 217 €	501 279 €	50 174 €
Collectif Asie enfants isolés	2 611 301 €	1 587 306 €	15 658 €
SOS Villages d'enfants	2 587 741 €	1 509 940 €	128 007 €
Ordre de Malte	2 498 851 €	995 800 €	
Care France	2 400 154 €	712 656 €	
La Chaîne de l'espoir	2 163 641 €	190 107 €	
Aide médicale internationale	1 699 958 €	122 683 €	135 €
Solidarité laïque	1 645 762 €	1 030 536 €	13 323 €
Secours islamique français	1 619 686 €	320 405 €	
Centre français de protection de l'enfance	1 118 245 €	95 416 €	3 233 €
Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France	1 080 827 €		
Pompiers sans frontières	902 440 €	119 647 €	
Bureau international catholique de l'enfance	806 292 €	394 468 €	12 974 €
Enfants du monde – Droits de l'homme	767 216 €	211 872 €	
Electriciens sans frontières	666 707 €	256 741 €	19 340 €
Un enfant par la main	575 886 €	17 944 €	
Partage	490 531 €	121 596 €	
Télécoms sans frontières	196 363 €		
Secouristes sans frontières	101 616 €	48 408 €	
TOTAL	371 113 076 €	163 661 942 €	11 016 974 €

Source : données organismes, retraitement Cour

La compagnie nationale des commissaires aux comptes avait d'ailleurs publié en mars 2005 des « Rappels utiles aux commissaires aux comptes intervenant dans les associations ayant collecté des dons destinés au financement des opérations humanitaires en Asie suite à la catastrophe du 26 décembre 2004 », dans lesquels elle soulignait que « les produits financiers résultant éventuellement du placement des produits liés à l'appel à la générosité du public font partie des ressources à faire figurer dans le compte d'emploi. »⁶⁰

Le tableau ci-après met en regard, pour les organismes ayant perçu les sommes les plus importantes, le total de leurs ressources « tsunami » et le montant cumulé des produits financiers qu'ils avaient imputés au CER « tsunami » au 31 décembre 2008. A titre indicatif, il fait également apparaître le montant des fonds « tsunami » non employés au 31 décembre 2005.

1 - Dix-sept organismes ont, respectant le principe fixé en 2005-2006, imputé les produits financiers « tsunami » au compte d'emploi « tsunami »

Ils apparaissent dans la colonne de droite du tableau de la page précédente. Pour les raisons qui seront détaillées ci-dessous, l'association Médecins du monde ne peut être comptée parmi eux.

Deux organismes, qui disposaient pourtant encore de fonds « tsunami » non employés au 31 décembre 2005, n'ont pas imputé de produits financiers au compte d'emploi ressources « tsunami » en 2006-2008 : le Comité français pour l'Unicef et l'association Aide médicale internationale.

Le cas du Comité français pour l'Unicef, qui a transféré ses derniers fonds « tsunami » à l'Unicef en février 2006, a déjà été évoqué supra : le mode opératoire choisi, dont le donateur est informé, fait que les produits financiers bénéficient à la tête de réseau.

Pour Aide médicale internationale, les fonds dédiés « tsunami » au 31 décembre 2005 étaient résiduels.

Au total, les produits financiers imputés aux comptes d'emploi ressources « tsunami » fin 2008 s'élevaient à 11 M€, soit 6,7 % des fonds non employés fin 2005⁶¹.

⁶⁰ De son côté, le comité de la charte avait précisé : « Nous vérifierons que les intérêts dégagés seront bien affectés à des programmes liés au tsunami. »

⁶¹ Ce taux n'est donné qu'à titre indicatif, le rythme de dépense des différents organismes étant variable selon leur mode opératoire et la durée des projets financés.

2 - Quatre organismes ont adopté une position contraire au principe fixé par la Cour

Quatre organismes, qui disposaient fin 2005 de fonds dédiés « tsunami » significatifs, se sont abstenus de respecter la règle d'affectation aux opérations « tsunami » des produits financiers dégagés par les dons « tsunami ». Ce faisant, ils encourent la critique car leurs donateurs pouvaient légitimement s'attendre à ce que, si les dons n'étaient pas employés immédiatement, le produit de leur placement serve en tout cas la cause pour laquelle ils avaient été collectés.

Handicap International place l'ensemble de sa trésorerie en SICAV monétaires ; en appliquant la moyenne trimestrielle des taux de placement effectués par l'association aux soldes mensuels des opérations « tsunami », les produits financiers correspondants peuvent être estimés à 91 161 €, que l'association a directement « mutualisés » sans les imputer au CER « tsunami ».

Les seuls produits financiers imputés au tsunami par Médecins du monde sont les gains de change enregistrés au Sri Lanka (104,22 €) et en Indonésie (988,12 €).

Care France considère, de manière générale, que la redistribution des produits financiers sur chacun de ses fonds dédiés serait chronophage pour un impact peu significatif.

Comme les trois précédents, les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte ont traité les fonds collectés pour le tsunami de manière indifférenciée au sein de la trésorerie générale, placée en SICAV monétaires.

3 - Les onze autres organismes relèvent de situations diverses

A l'exception des quatre cités ci-dessus, la Cour n'a pas toujours pu examiner dans le détail la situation des organismes qui n'ont pas imputé de produits financiers au CER « tsunami ».

Dans neuf cas, la modicité des fonds dédiés « tsunami » au 31 décembre 2005 ne justifiait pas une enquête approfondie. C'est d'abord le cas pour Médecins sans frontières, Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France et Télécoms sans frontières⁶² qui avaient employé la totalité de leurs fonds « tsunami » avant la fin de l'année 2005, mais aussi pour la Chaîne de l'Espoir, Pompiers sans frontières,

⁶² Voir rapport de décembre 2006.

Enfants du monde – Droits de l'homme, Un enfant par la main, Partage et Secouristes sans frontières.

Sans que cela soit spécifique aux fonds « tsunami », le Secours islamique français justifie le non-placement de sa trésorerie par des raisons religieuses.

L'association Solidarités-Aide humanitaire d'urgence explique que les bailleurs institutionnels, qui sont ses principaux financeurs, ajustent l'échéancier de leurs versements à sa situation de trésorerie réelle, que celle-ci est ainsi gérée en flux tendus et qu'elle ne dégage donc pas de fonds à placer.

II - La conformité à l'objet de l'appel des actions financées par la collecte

La collecte « tsunami » est l'exemple même de ce qu'est un appel ciblé à la générosité du public.

Dans le cadre d'un appel ciblé, l'organisme propose une affectation de la collecte au moment où il sollicite la générosité du public ; mais c'est le donateur qui réalise l'affectation au moment où il répond à la proposition par un don.

Il en résulte l'impossibilité pour l'organisme de s'exonérer par la suite de tout critère consubstantiel à la définition du projet décrit dans l'appel à dons.

Or, un appel ciblé sur une catastrophe décrit généralement son objet par un triptyque :

1. un fait générateur (le tsunami, le Darfour, Haïti, AZF, etc.) qui induit le plus souvent une localisation géographique ;
2. des bénéficiaires (le plus souvent une population cible, des enfants, des réfugiés, des orphelins, etc.) ;
3. des modalités d'intervention, c'est-à-dire la nature de l'aide (reconstruire, reloger, nourrir, soigner, etc.).

Toute action qui vise un autre objet que celui ainsi décrit nécessite la consultation préalable des donateurs en vue de la réaffectation de leurs dons.

Pour les actions des organismes dont les appels à dons ciblèrent l'urgence mais que l'importance des sommes collectées a conduits à évoluer vers l'aide à la reconstruction, la Cour a admis qu'elles pouvaient

être considérées comme conformes, à la condition que les opérations de reconstruction financées aient bien respecté les trois éléments du triptyque ci-dessus.

Les fonds provenant de la collecte « tsunami » employés pour d'autres actions que celles de l'objet de la campagne auraient dû apparaître dans la rubrique « réaffectations » au lieu de la rubrique « missions sociales ». Ce n'était pas toujours le cas et la Cour a pu être amenée à retraiter sur ce point certains comptes d'emploi.

A - La plupart des réaffectations ont été autorisées par les donateurs

Le caractère considérable et imprévu des sommes collectées a souvent rendu difficile un emploi exactement conforme à l'appel à dons. Mais il existait des solutions variées permettant de les réaffecter dans des conditions régulières.

Rappel : les principes posés par la Cour en 2006

La Cour avait tenu à rappeler qu'il était loisible aux organismes concernés de réaffecter les sommes excédentaires, sous réserve que ces réaffectations s'effectuent dans des conditions respectueuses de l'intention du donateur :

« Préoccupée par les conditions d'utilisation des ressources non employées, la Cour ne verrait encore aujourd'hui aucun inconvénient à une réaffectation partielle des fonds effectuée dans des conditions de transparence qui garantissent le respect de la volonté de solidarité des donateurs. »

Elle avait recommandé une façon de faire : *« Une association qui rend compte au donateur des résultats de la collecte, qui lui explique la situation, qui obtient son accord pour un autre emploi des fonds, adopte une démarche respectueuse de son intention ».*

Elle était revenue sur le sujet dans son rapport annuel 2008, en présentant la démarche adoptée par le Secours Catholique pour réaffecter une partie des dons « tsunami » aux victimes d'autres urgences (guerre au Sri Lanka, autres catastrophes naturelles en Indonésie et au Tamil Nadu) d'une part, au conflit du Darfour d'autre part.

En cas de réaffectation, les dépenses ne sont conformes à l'objectif poursuivi par l'appel à dons qu'après recueil préalable, par des moyens appropriés, de l'accord du donateur sur la nouvelle affectation.

Les trois méthodes présentées et illustrées ci-dessous permettent de s'assurer de l'accord du donateur *avant* de réaffecter et l'emploi des sommes concernées ne peut alors qu'être jugé conforme à l'objet de l'appel, ainsi modulé.

1 - L'accord automatique des donateurs particuliers

Certains organismes avaient clairement informé le donateur qu'en cas de collecte supérieure aux besoins, son don pourrait ne pas être affecté à la cause objet de l'appel.

- Les bulletins de soutien qui accompagnaient les publipostages « tsunami » de Médecins du monde mentionnaient :

Si le montant des dons reçus pour cette mission était supérieur aux engagements pris, j'autorise Médecins du Monde à affecter l'excédent à une autre action⁶³.

- Les bulletins de soutien à La Chaîne de l'Espoir comportaient en toute dernière ligne la mention :

« Important : sauf opposition de votre part et si le montant des dons collectés pour l'opération SOS Enfants d'Asie dépasse les besoins prévus, nous utiliserons votre don pour toute action en conformité avec la mission statutaire de la Chaîne de l'Espoir. »

Le conseil d'administration de l'association a, en novembre 2005 et juin 2006, décidé de réaffecter plus de la moitié des fonds (soit 386 275 €) à des actions de la Chaîne de l'Espoir non liées au tsunami.

- La Croix-Rouge française chiffre son droit à réaffectation automatique à 13 145 500 €, soit le montant des dons faits par Internet à partir d'un formulaire en ligne qui prévenait le donateur que : *Si les besoins relatifs à une action sont couverts, ou que les contraintes opérationnelles ne permettent pas la poursuite de l'action, (il autorise) la Croix-Rouge française à affecter (son) don à une autre action.*

⁶³ La Cour a néanmoins contesté le fait que l'association ait d'office *désaffecté* les dons accompagnés de ce bulletin, sans même se donner les moyens de comparer les montants reçus à ses besoins.

Si les donateurs sont en effet clairement informés, si les bulletins de soutien ne comportent aucune ambiguïté⁶⁴, les associations ne peuvent être critiquées pour réaffecter à d'autres actions les sommes ainsi perçues qui excéderaient les besoins.

2 - L'accord tacite des donateurs particuliers expressément consultés

Début 2005, deux organismes ont demandé à leurs donateurs l'autorisation de « mutualiser » leurs dons (Handicap International⁶⁵) ou de les désaffecter, de façon à pouvoir les utiliser « *pour des urgences et des crises oubliées dans les deux ans à venir* » (Médecins sans frontières⁶⁶). En septembre 2005, Médecins du monde a questionné ses donateurs spontanés sur le principe d'une réaffectation « à d'autres causes »⁶⁷.

En 2006, le Bureau International Catholique de l'Enfance et le Secours Catholique ont demandé à leurs donateurs l'autorisation de réaffecter une partie des dons à d'autres actions bien précisées : un programme communautaire de lutte contre les violences et le trafic sexuel au Népal (BICE, 100 962 €), l'octroi d'une aide d'urgence aux populations déplacées par la guerre au Sri Lanka (Secours Catholique, 500 000 €).

En 2007, les donateurs du Secours Catholique ont de nouveau été consultés, sur la réaffectation de 2 200 000 € aux victimes du conflit du Darfour, et sur l'élargissement des bénéficiaires des dons « tsunami » à l'ensemble des victimes d'urgences, d'origine naturelle ou humaine, au Sri Lanka, dans les îles de Sumatra, Nias et Simeuleue en Indonésie, ainsi que dans l'Etat du Tamil Nadu en Inde.

⁶⁴ La Cour avait noté, dans le rapport qu'elle consacrait à Médecins du monde en 2001 que « cette pratique [n'était] cependant pas clairement explicitée lors des appels à dons » et que « les bulletins de générosité [laissaient] en effet supposer qu'ils pourraient être affectés. » Le rapport public annuel 2008 de la Cour fait état de la nouvelle rédaction des bulletins de soutien : le donateur est invité à préciser qu'il « souhaite aider Médecins du monde pour ses actions médicales et humanitaires ».

⁶⁵ Cette mutualisation s'est faite en deux temps : 1 280 857 € fin 2005 (l'association a dû réaffecter au tsunami une partie des sommes précédemment mutualisées), le solde des ressources « tsunami », soit 1 003 579 €, fin 2007.

⁶⁶ Le montant désaffecté a finalement été de 7 764 468 €.

⁶⁷ Le montant désaffecté à ce titre a été de 3,15 M€.

Dans tous ces cas, la procédure de consultation a été simple et respectueuse du donateur, puisqu'il conservait la possibilité de s'y opposer :

- une information transmise à tous les donateurs visés, le plus souvent par le biais du journal de l'association ;
- un coupon réponse permettant de choisir entre la mutualisation ou réaffectation proposée, le maintien de l'affectation d'origine, ou le remboursement du don⁶⁸ ;
- un principe d'accord tacite en cas de non-réponse.

3 - L'autorisation explicite de donateurs importants

Certains organismes ont trouvé commode de consulter expressément un petit nombre de leurs donateurs. Pour que les sommes ainsi réaffectées soient néanmoins conséquentes, ils se sont adressés aux plus importants d'entre eux, bien souvent des entreprises.

La réaffectation doit naturellement être limitée au montant autorisé.

C'est ainsi qu'ont procédé, dès 2005, le Comité français pour l'Unicef (accord de 17 entreprises sur la réaffectation de 1 469 884 €), Aide médicale internationale (accord sur 188 000 €) et la Croix-Rouge française (accord de différentes entreprises sur 1 788 000 € en 2005 et de la Ville de Paris sur 140 000 € en 2006, soit un total de 1 928 000 € réaffectés avec accord du donateur).

EDF a autorisé Electriciens sans frontières à réaffecter, d'abord 80 000 € à la suite du tremblement de terre d'octobre 2005 au Pakistan, puis 34 000 € à la suite des cyclones d'août 2008 à Haïti.

En 2008, deux entreprises ont autorisé Architectes de l'urgence à réaffecter 2 000 € à une action de promotion de l'architecture mise en œuvre à Java.

B - Il subsiste quelques réaffectations effectuées sans consultation du donateur

1 - Un cas d'impossibilité d'identification du donateur

Lors de son assemblée générale du 4 avril 2008, la fédération du Nord du Secours Populaire français a autorisé la réaffectation de fonds

⁶⁸ Quelques restitutions de dons sont d'ailleurs intervenues.

collectés pour le tsunami (74 577 €) à des projets « Corée et Chine », sans consultation préalable des donateurs. Mais les fonds en cause étaient, selon l'organisme, issus d'une collecte sur la voie publique, et donc anonymes⁶⁹.

2 - Des réaffectations autorisées seulement par les instances de l'association

Le fait que les instances de l'organisme prennent officiellement une décision de réaffectation, ou que les montants correspondants figurent sur la ligne « réaffectations » du compte d'emploi, ne dispense pas pour autant de consulter les donateurs.

D'ailleurs certaines de ces décisions avaient déjà été dénoncées par la Cour en 2006, comme la mutualisation d'une partie des ressources par Médecins du monde, le prélèvement effectué par l'association Partage au bénéfice de la Décennie pour la Paix ou la désaffectation effectuée par Pompiers sans Frontières⁷⁰.

Il faut tenir compte également des décisions prises par les organismes dans le but de consommer le reliquat (prévisionnel) de leurs fonds « tsunami ».

Dans le cas de Secouristes sans frontières, il s'agit d'une petite somme, mais dont l'emploi n'est pas conforme à l'objet de l'appel à dons : 27 895 €⁷¹ pour une opération en faveur des victimes du cyclone de mai 2008 au Myanmar⁷².

Dans le cas de la Croix-Rouge française, le conseil d'administration du 8 octobre 2008 a prévu, sans mentionner explicitement la consultation des donateurs, de réaffecter 10 000 000 €⁷³ à des « crises mal financées », au cyclone en Haïti, à la plateforme des Caraïbes, ainsi qu'à des programmes d'eau, santé et assainissement en Afrique. Cependant, la Croix-Rouge a considéré que l'existence d'un droit à réaffectation automatique chiffré à 13 145 500 € (voir p. 77) autorisait son conseil d'administration à la réaffectation des dons. La

⁶⁹ Le Secours Populaire français s'est d'ailleurs engagé à réaffecter cette somme, non encore dépensée, aux opérations tsunami.

⁷⁰ 105 200 € de dons intervenus entre le 21 janvier et le 12 août 2005.

⁷¹ Sur un total de ressources « tsunami » de 101 616 €, soit 27,5 %.

⁷² Il faudrait citer aussi les 15 716 € versés par le Collectif Asie – Enfants isolés à l'Organisation Panafricaine de lutte contre le sida au moment de la dissolution de l'association. Mais ce versement, effectué en juin 2009, ne concerne pas la période sous revue.

⁷³ Sur un total de ressources « tsunami » de 122 259 000 €, soit 8,2 %.

mention expresse de ce droit aurait conforté ladite procédure de réaffectation.

3 - Des dépenses comptées indûment dans les missions sociales « tsunami » 2006-2008

L'examen détaillé des actions financées sous la rubrique « missions sociales » fait parfois apparaître des actions sans lien clair avec ce qui figurait dans les appels à dons.

Action contre la faim a utilisé l'argent reçu au titre du tsunami dans les pays touchés par le tsunami, mais sans limiter ses interventions aux conséquences du tsunami, donnant ainsi une acception géographique et non thématique à l'utilisation qu'elle a faite des fonds collectés. Pour les onze projets commencés en 2007 ou 2008 (total 683 000 €⁷⁴), elle a sensiblement élargi la notion d'aide aux victimes du tsunami, l'étendant – sans consultation préalable des donateurs - au financement de projets généraux ou de recherches en vue de la réduction des risques futurs.

Parmi les trente-trois projets financés par le Collectif Asie – Enfants isolés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 30 juin 2009, seul le projet n° 1 relatif à la création de centres de réconfort en Indonésie par l'association Un enfant par la main concerne des enfants isolés, pourtant les bénéficiaires désignés des appels à dons du Collectif. Les autres projets s'éloignent des objectifs annoncés et certains d'entre eux n'ont même aucun lien avec les enfants (réhabilitation de la mangrove en Indonésie ou de vingt-six villages en Inde, pour un coût de 347 381 €⁷⁵). La Cour avait déjà attiré l'attention de l'association sur ce point en 2006, regrettant que le collectif n'ait pas « *jugé utile de consulter préalablement ses donateurs sur l'élargissement de la notion d'enfants isolés qui fondait l'appel à la générosité publique* ».

La Croix-Rouge française a imputé à ses missions sociales « tsunami » un certain nombre d'opérations « hors tsunami »⁷⁶ que la Cour a requalifiées en « réaffectations à d'autres causes humanitaires ». Ainsi d'opérations de secours aux victimes du séisme de Java en 2006, d'interventions en Afrique de l'est ou à Madagascar, du dispositif d'urgence de l'Océan indien, du dispositif d'urgence de l'Océan Pacifique sud, de l'aide aux réfugiés du Cachemire, de la lutte contre le VIH en Côte d'Ivoire, etc.

⁷⁴ Sur un total de ressources « tsunami » de 16 476 803 €, soit 4,1 %.

⁷⁵ Sur un total de ressources « tsunami » de 2 611 301 €, soit 13,3 %.

⁷⁶ A hauteur de 7 839 500 €, sur un total de ressources « tsunami » de 122 259 000 €, soit 6,4 %.

III - L'imputation de frais de collecte et de fonctionnement

Dans son rapport 2006, la Cour avait admis que les coûts « *spécifiques et supplémentaires* » que le tsunami avait entraînés pour les organismes pouvaient être financés sur la collecte.

A - Les frais de collecte

Alors que six organismes⁷⁷ n'ont imputé aucun frais de collecte au compte d'emploi « tsunami », ni en 2004-2005 ni en 2006-2008, sept organismes⁷⁸ en ont encore comptabilisé sur la période 2006-2008 (voir tableau ci-après).

Certains ont apporté quelques explications :

- Handicap International a expliqué qu'il s'agissait là des coûts (complets⁷⁹) liés au traitement des dons, ainsi qu'à l'émission et à l'envoi des reçus fiscaux ;
- les 133 € comptabilisés par Care France correspondent aux droits versés à la SACEM pour la chanson « la terre est en colère », diffusée sous forme de message d'attente téléphonique ;
- Pompiers sans frontières a également imputé à cette rubrique les coûts liés à l'information des donateurs (envois postaux et frais téléphoniques), ainsi que la réalisation de produits dérivés, dont le produit de la vente a été enregistré en « autres ressources tsunami ».

Ces quelques exemples montrent bien l'embarras des organismes vis-à-vis de toutes les dépenses qui, si elles sont liées à la catastrophe, ne sont pas directement liées à l'objectif annoncé aux donateurs « tsunami », c'est-à-dire l'aide aux victimes.

⁷⁷ Médecins sans frontières, Médecins du monde, Architectes de l'urgence, Le Collectif Asie – Enfants isolés, Aide médicale internationale et la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France.

⁷⁸ Croix-Rouge française, Handicap International, Fondation de France, Secours Populaire français, Care France, Solidarité Laïque et Pompiers sans frontières.

⁷⁹ Puisque l'arrêté interministériel du 3 juillet 1993 prévoit pour cette rubrique les « *coûts directs d'appel à la générosité publique (publicité, publication, frais postaux...)*, les coûts indirects entraînés par la collecte figurent sous la rubrique « *frais de fonctionnement* ».

Le fort relais médiatique dont a bénéficié le tsunami a contribué à la sensibilisation du public ; cet « effet de levier émotionnel » a entraîné un afflux spontané de dons et, corollairement, des coûts de collecte très faibles.

Tableau n° 24 - Frais de collecte au 31/12/05 et au 31/12/08

Organismes	Ressources au 31/12/08	Particuliers au 31/12/08	Frais de collecte au 31/12/05	Frais de collecte 2006-2008	Frais de collecte au 31/12/08	Frais de collecte / particuliers au 31/12/08
CRF	122 259 000	80 084 500	2 001 000	32 000	2 033 000	2,5%
Unicef	57 532 301	42 591 884	2 386 119	0	2 386 119	5,6%
Sec Cath	37 992 155	29 643 719	508 883	0	508 883	1,7%
Hand Int	25 128 281	7 106 546	767 405	53 506	820 911	11,6%
FdF	21 075 010	18 796 845	266 635	297	266 932	1,4%
ACF	16 476 803	5 694 633	202 553	0	202 553	3,6%
SPF	15 374 411	11 535 130	245 282	18 325	263 607	2,3%
MSF	13 168 879	7 773 583	0	0	0	0,0%
MdM	11 791 325	8 412 997	0	0	0	0,0%
Solidarités	8 985 275	522 250	210 693	0	210 693	40,3%
Arch Urg	6 651 669	29 118	0	0	0	0,0%
CCFD	3 874 478	2 391 636	32 220	0	32 220	1,3%
Prem Urg	3 554 055	7 152	94	0	94	1,3%
A&A	3 316 217	879 337	156 042	0	156 042	20,0%
Coll Asie	2 611 301	468 024	0	0	0	0,0%
SOS Vill enf	2 587 741	1 764 862	206 347	0	206 347	11,7%
Malte	2 498 851	1 967 103	299 907	0	299 907	15,2%
Care	2 400 154	350 555	69 960	133	70 093	20,0%
LCDE	2 163 641	742 771	239 562	0	239 562	32,3%
AMI	1 699 958	72 635	0	0	0	0,0%
SL	1 645 762	1 008 634	28 754	3 965	32 719	3,2%
FHPHF	1 080 827	1 080 827	0	0	0	0,0%
PSF	902 440	442 940	4 387	5 945	10 332	2,3%
9 autres org dt ress < 1,6 M€ ⁸⁰	11 671 529	5 915 056	344 156	0	344 156	6,0%
TOTAL	371 113 076	226 677 701	7 936 858	114 171	8 051 029	3,6%

Source : données organismes, retraitement Cour

⁸⁰ Solidarité Laïque et Pompiers sans frontières ont, en 2006-2008, respectivement comptabilisé 3 965 € et 5 945 €.

B - Les frais de fonctionnement

Neuf organismes ont décidé de n'imputer au tsunami aucun frais de fonctionnement et dix-huit autres n'ont fait supporter aux fonds « tsunami » que les coûts convenus avec leurs financeurs et/ou les coûts spécifiques et supplémentaires entraînés par la réalisation des missions sociales « tsunami ».

Cinq, en revanche, ont fait des choix plus contestables (voir tableau page suivante).

1 - Neuf organismes ont résolu de ne pas faire supporter de frais de fonctionnement aux ressources « tsunami »

Pour respecter l'élan de générosité du public, il a paru logique à certains de consacrer la totalité des sommes collectées aux actions conduites en faveur des victimes, de ne rien prélever pour financer des frais de structure qui préexistaient à la catastrophe.

Il s'agit du Secours catholique, du Bureau international catholique de l'enfance, de l'association Enfants du monde – Droits de l'homme, du Comité français pour l'Unicef, de Médecins sans frontières et de la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France, auxquels se sont ajoutés les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte⁸¹, la Chaîne de l'Espoir et Partage⁸².

Dans les six premiers cas, le conseil d'administration de l'organisme a décidé très tôt de ne pas imputer de frais de fonctionnement aux opérations « tsunami », décision parfaitement conforme au message d'appel à dons et qui a été appliquée tout au long de la période sous revue.

L'association Médecins sans frontières⁸³ et la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France étaient même allées au-delà puisqu'elles avaient choisi de n'imputer à leurs comptes d'emploi « tsunami » ni frais de collecte et traitement des dons, ni frais de fonctionnement, considérant que ces dépenses devaient être prises en charge par l'ensemble de leurs ressources annuelles.

⁸¹ Dès 2005.

⁸² Pour la période 2006-2008.

⁸³ MSF n'a pas non plus imputé de dépenses de soutien.

Tableau n° 25 - Frais de fonctionnement (en €)

Organismes	2004-2005	2006-2008	2006-2008 non conformes	Total
CRF	868 000	4 275 000	5 085 000	10 228 000
Unicef				
SC				
HI	381 273	385 372	623 475	1 390 120
FdF	368 375	100 291		468 666
ACF	825 401	489 324		1 314 725
SPF	569 787		150 120	719 907
MSF				
MdM	947 430			947 430
Solidarités	337 565	360 044		697 609
AU	140 437	389 645		530 082
CCFD	22 386	84 578		106 964
PU	73 584	171 639		245 223
A&A	14 960	20 215		35 175
CAEI	29 050	145 672		174 722
SOSVE	54 916	819		55 735
Malte	28 774			28 774
Care	107 498	110 344		217 842
LCDE	98 463			98 463
AMI	56 806	60 186		116 992
Solid Laïque	60 568		20 384	80 952
SIF	70 930			70 930
CFPE	43 589	112 580		156 169
FHPHF				
PSF	98 182	22 559		120 741
BICE				
EMDH				
ESF		32 670		32 670
UEPLM	26 052	40 218		66 270
Partage	21 837 €			21 837
TSF	20 084€			20 084
SSF	1 000	588		1 588
Total	5 266 947 €	6 801 744	5 878 979	17 947 670

Source : données organismes, retraitement Cour

Dans le cas particulier du Comité français pour l'UNICEF, sa décision a eu pour conséquence de ramener son « taux de rétention » à un taux effectif de 4,3 %⁸⁴ au lieu des 33 % que l'UNICEF autorise au comité national. Il faut néanmoins noter que le Fonds des Nations Unies lui-même a ensuite prélevé, pour ses propres frais de fonctionnement, 5 % sur les fonds versés sous forme de contribution générique et 7 % sur ceux versés sous forme de contribution ciblée, ces prélèvements ne dispensant d'ailleurs pas de l'imputation aux programmes opérationnels de coûts directs de personnel et de soutien logistique.

Concernant le Secours Catholique, on peut remarquer qu'il a imputé en « dépenses de soutien », donc en missions sociales « tsunami » :

- des frais minimes (13 798 €) liés à l'information du donateur qui, n'étant pas engagés au bénéfice direct des victimes, n'ont en principe pas leur place en missions sociales ;
- des frais financiers⁸⁵ (5 543 €) qui, réglementairement⁸⁶, auraient dû être imputés dans les frais de fonctionnement de l'organisme.

2 - Sept organismes ont imputé les frais de fonctionnement convenus avec leurs financeurs

Ceux dont les interventions s'effectuent essentiellement dans le cadre de conventions avec des bailleurs, institutionnels ou privés, sont tenus par d'autres règles.

La plupart des bailleurs imposent en effet, dans leurs conventions avec les organismes, un taux plafond pour les frais généraux. Dès l'instant où ce plafond est respecté par le bénéficiaire de la subvention, la Cour n'a rien à objecter.

Ainsi Solidarités – Aide humanitaire d'urgence, Première Urgence, Architectes de l'urgence, Care France et Aide médicale internationale ont-ils imputé des frais de fonctionnement, souvent par application d'un pourcentage forfaitaire, conformes à ce que prévoyaient leurs conventions.

⁸⁴ Calculé en ramenant la somme des dépenses de soutien (72 308 €) et des frais de collecte (2 386 119 €) comptabilisés par le Comité français au total des sommes collectées (57 532 301 €).

⁸⁵ Pertes de change et frais bancaires.

⁸⁶ L'arrêté interministériel du 30 juillet 1993 précise : « frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers ».

Doivent être joints les cas du Centre Français de Protection de l'Enfance et d'Un enfant par la main. Ces deux associations appliquent en effet les pourcentages prévus dans les conventions signées avec les bailleurs mais aussi, sur la partie générosité publique (parrainages), le pourcentage (18,7 % pour l'une, 20 % pour l'autre) annoncé aux donateurs (les parrains).

3 - Huit organismes ont imputé les seuls frais spécifiques et supplémentaires liés à la réalisation des actions « tsunami »

La Fondation de France a principalement imputé au tsunami, en 2006-2008, les coûts correspondant à l'information du donateur.

L'association Aide et Action a imputé les frais directs de communication d'une part (coût des pages « tsunami » dans le magazine adressé aux parrains) et les frais généraux « tsunami », forfaitisés à une semaine par an, d'autre part.

SOS Villages d'enfants n'a imputé que 819 € de coûts directs en 2006-2008.

Le Collectif Asie – Enfants isolés, constitué uniquement pour l'aide aux enfants victimes du tsunami, a naturellement imputé au compte d'emploi « tsunami » la totalité de ses frais généraux, d'ailleurs modiques.

Sont également à ranger dans cette catégorie quelques petits organismes à la comptabilité sommaire, tels Pompiers sans frontières, Secouristes sans frontières ou Télécoms sans frontières, qui auraient pu, à la limite, choisir d'imputer ces frais en « dépenses de soutien » des missions sociales.

Il faut leur ajouter Electriciens sans frontières qui, en dépit de ses engagements⁸⁷, a imputé en 2006-2008 les frais suivants : honoraires du commissaire aux comptes, frais de confection et d'envoi de documents d'information destinés aux donateurs, frais de virements bancaires.

⁸⁷ L'association en avait fait un argument de son appel à la générosité publique (communiqué du 4 janvier 2005) : « Chaque euro versé sera investi en totalité dans les actions sur le terrain ».

4 - Deux organismes ont appliqué les taux conventionnels pour les actions subventionnées et, pour la partie financée par des dons, imputé les seuls coûts spécifiques et supplémentaires

C'est le cas d'Action contre la faim et du Comité Catholique contrer la faim et pour le développement, deux associations qui, outre les prélèvements convenus avec leurs bailleurs de fonds, ont appliqué aux actions financées directement par des dons, un pourcentage destiné à couvrir les coûts directs imputables aux actions « tsunami ». ACF a estimé ce pourcentage à 10 %, au vu des frais de la première année ; le CCFD a choisi de ne prélever à ce titre que 1 %.

5 - Mais six organismes ont imputé au compte d'emploi « tsunami » des coûts sans relation directe avec l'objet de l'appel

Il s'agit en 2006-2008 de la Croix-Rouge française, de Handicap International, du Secours Populaire français et de Solidarité Laïque, auxquels s'ajoutaient en 2004-2005 Médecins du monde et le Secours Islamique français ; ces organismes ont, sans l'avoir annoncé en amont au donateur, financé une partie de leurs frais de siège grâce à l'argent collecté pour les victimes du tsunami.

La Croix-Rouge française avait imputé en missions sociales certaines dépenses dont la Cour considère qu'elles seraient plus justement imputées à la rubrique « frais de fonctionnement » dans la mesure où, s'il s'agit bien de coûts spécifiques et supplémentaires liés à la catastrophe, ils ne concourent toutefois pas directement aux actions engagées au bénéfice des victimes.

Il s'agit en effet :

- des frais généraux des directions du siège chargées de l'encadrement de l'action (4 132 000 €), y compris des frais d'une couverture de change de 581 000 € ;
- de la somme forfaitaire de 1 011 000 € versée à la FICR pour participation à l'effort multilatéral en faveur des victimes du tsunami. La Croix-Rouge française n'ayant pas produit de justificatifs attestant que cette somme a bien été employée à des projets concrets bénéficiant aux victimes, ce versement s'assimile à une cotisation exceptionnelle.

En sus des coûts figurant ci-dessus, la Croix-Rouge française a imputé aux frais de fonctionnement « tsunami » une quote-part forfaitaire de coûts de structure, sans lien avec l'objet de l'appel et lui préexistant. Elle a en effet pour pratique constante - mais dont elle devrait informer le

donateur au moment de l'appel - de prélever sur chaque collecte affectée un pourcentage de 6,4 % des dépenses aux fins de couverture de ses services centraux administratifs. Le financement de ces coûts par les fonds collectés ne respecte pas l'intention d'un donateur non prévenu.

En l'espèce, la Cour considère donc que ces frais (5 085 000 €), dépourvus de relation directe avec l'objet de l'appel et dont le prélèvement forfaitaire n'avait pas été annoncé, ne pouvaient être couverts par les ressources collectées auprès du public pour venir en aide aux victimes du tsunami.

Solidarité Laïque affirme que ses donateurs sont informés du prélèvement de 30 % auquel elle procède habituellement. Elle considère que le fait d'avoir, jusqu'au 31 décembre 2007, appliqué un pourcentage de 5 % seulement ne lui enlevait pas le droit de revenir à son taux habituel en 2008. Mais la Cour a constaté que rien dans l'appel à dons « tsunami » n'informait le donateur de ce prélèvement.

Le Secours Populaire français a prélevé sur la collecte « tsunami » un forfait sur les sommes collectées, dont l'association explique qu'il est destiné à financer le fonctionnement général. Laissé à l'initiative de chaque structure collectrice, il est variable mais plafonné à 20 %.

Handicap International a, en appliquant la clé de répartition qui lui est habituelle, inclus dans les frais de fonctionnement « tsunami » une part des coûts fixes de structure. En 2006-2007, cette part a été chiffrée à 623 475 € sur 1 008 847 €.

Bien qu'ils se signalent par la non imputation de frais de fonctionnement au tsunami sur la période 2006-2008, les cas de Médecins du monde et du Secours Islamique français sont assimilables aux précédents : ces deux organismes prélèvent en effet forfaitairement 15 % de la collecte (MDM) ou 14 à 16 %⁸⁸ (SIF) pour leurs frais généraux. Dans le cas du tsunami, ce prélèvement très significatif, dont il n'est pas prouvé qu'il corresponde à des frais supplémentaires et spécifiques entraînés par le tsunami, n'avait pas été annoncé au donateur et s'est imputé exclusivement sur les années 2004 et 2005. Il ne peut donc conduire à prononcer une non-conformité partielle sur la période 2006-2008.

⁸⁸ Ce prélèvement se répartit à 70/30 entre les frais de collecte et les frais de fonctionnement.

IV - Une synthèse des opinions de la Cour sur l'emploi des fonds « tsunami » en 2006-2008

Au terme de son examen des 29 comptes d'emploi « tsunami » arrêtés au 31 décembre 2008⁸⁹, la Cour se prononce, organisme par organisme, sur la conformité des dépenses 2006-2008 qu'elle a vérifiées aux objectifs des appels à la générosité du public.

Elle reconnaît que, compte tenu de l'importance des sommes collectées, le fait de réorienter les programmes de l'urgence vers la reconstruction n'avait rien d'illégitime.

Mais, cohérente avec ce qu'elle avait préconisé dans son précédent rapport, elle considère qu'il y a lieu d'émettre une réserve sur le compte d'emploi « tsunami » des organismes qui n'ont pas respecté le principe des fonds dédiés ou qui n'ont pas imputé en ressources « tsunami » les produits financiers liés au placement des sommes « tsunami » encore non employées.

Avec le mot « réserve », la Cour reprend ici un terme qu'elle avait déjà utilisé dans son rapport de décembre 2006. Il introduit une restriction quant à la conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par l'appel à dons. Si cette notion de réserve a été choisie par analogie avec celle prévue par les normes d'audit comptable ou le code de commerce, l'opinion ici formulée par la Cour n'est pas de même nature que ses certifications des comptes de l'Etat ou des comptes des organismes du régime général de la sécurité sociale.

Par ailleurs, sont considérés comme non conformes à l'objet de l'appel :

- les dépenses engagées pour la réalisation d'actions en faveur d'autres causes humanitaires, sans que les organismes concernés aient pris soin de consulter les donateurs sur la réaffectation de leurs dons ;
- les frais de fonctionnement dépourvus du caractère « spécifique et supplémentaire » dont le principe avait été accepté en 2006.

⁸⁹ La Cour avait rendu ses conclusions définitives sur les CER « tsunami » de Médecins sans frontières, de Télécoms sans frontières et de la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France dans son rapport publié en décembre 2006.

A - La Cour émet une réserve dans cinq cas

La Cour a émis une réserve quand elle n'a pas eu d'assurance sur l'imputation au compte d'emploi « tsunami » de la totalité des ressources « tsunami ».

1 - Pour non respect de la réglementation relative aux fonds dédiés

En ne suivant pas la technique des fonds dédiés pour tous les fonds affectés qu'elle reçoit, Action contre la faim déroge au règlement comptable 99-01 qui lui en fait l'obligation, qu'il s'agisse de fonds issus d'une collecte affectée « générosité publique » ou de subventions affectées à des projets précis par ses bailleurs de fonds.

2 - Pour non-imputation en ressources « tsunami » des produits financiers issus du placement des fonds « tsunami »

Dans les cas où les organismes qui disposaient de fonds « tsunami » significatifs ont placé leur trésorerie sans imputer – au moins partiellement – le produit de ces placements aux actions « tsunami », elle a jugé nécessaire d'émettre une réserve sur leur compte d'emploi « tsunami ». Cette réserve vise :

- Care France,
- Handicap International,
- Médecins du monde
- les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte.

La Cour n'a pas formulé de réserve quand les organismes disposaient, au 31 décembre 2005, de ressources « tsunami » non employées modiques ni quand leur situation de trésorerie (Solidarités) ou leurs références religieuses (Secours Islamique français) s'opposaient au placement des fonds « tsunami ».

B - Dans sept cas, la Cour estime non conforme une partie des dépenses 2006-2008

1 - Non-conformité d'une partie des actions

Ont été estimées non-conformes les actions qui ne respectent pas l'annonce faite au donateur, que ce soit en raison de la zone géographique concernée, du fait générateur⁹⁰, de la population ciblée par l'appel ou de la nature de l'aide annoncée.

Les quatre non-conformités partielles ainsi prononcées sont d'importance très variable :

- pour Secouristes sans frontières, la non-conformité concerne l'opération de secours en Birmanie, soit un montant de 27 895 € sur un total employé en 2006-2008 de 55 483 € (50,3 %)⁹¹ ;
- pour le Collectif Asie-Enfants isolés, la non-conformité concerne au moins la réhabilitation de la mangrove en Indonésie (projet 16 : 110 000 €) et les programmes d'infrastructures en Inde (projets 15 et 30 : 237 381 €)⁹², soit un montant de 347 381 € sur un total employé en 2006-2008 de 1 658 412 € (20,9 %) ;
- pour Action contre la faim, la non-conformité concerne l'ensemble des projets démarrés en 2007 ou 2008, soit un montant de 683 000 € sur un total employé 2006-2008 de 6 556 732 € (10,4 %) ;
- pour la Croix-Rouge française, la non-conformité concerne les réaffectations à d'autres causes humanitaires, déduction faite du montant de réaffectations automatiquement autorisées⁹³, soit un montant de 4 694 000 € à ce titre sur un total employé 2006-2008 de 80 350 000 € (5,9 %).

⁹⁰ Les fonds collectés pour le tsunami ne peuvent être utilisés à l'occasion d'une autre catastrophe naturelle dans la zone, sauf à s'assurer au préalable de l'accord des donateurs.

⁹¹ Elle s'ajoute d'ailleurs à la réserve formulée en 2006 à hauteur de 22 500 € pour l'achat d'un chalutier.

⁹² Le versement du solde de 15 716 € à l'organisation panafricaine de lutte contre le sida est intervenu hors période sous revue.

⁹³ Dons faits par Internet, à partir d'un formulaire en ligne qui informait le donateur que son don pourrait être affecté à une autre action (voir supra).

2 - Non-conformité d'une partie des frais de fonctionnement

Les non-conformités prononcées sur ce fondement dans les cas de la Croix-Rouge française, de Handicap International, du Secours Populaire français et de Solidarité Laïque ont été détaillées plus haut.

L'ensemble des non-conformités partielles est récapitulé dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 26 - Non-conformités partielles (en €)

Organisme	Total employé 2006-2008	Actions 06-08 non-conformes	Frais de fonctionnement 2006-2008 non conformes%	Total non-conforme 2006-2008	Total non-conforme (en %)
Croix-Rouge Française	80 350 000	4 694 000	5 085 000	9 779 000	12,2 %
Handicap International	19 459 726		623 475	623 475	3,2 %
Action contre la faim	6 556 732	683 000		683 000	10,4 %
Secours Populaire français	6 773 459		150 120	150 120	2,2 %
Collectif Asie - Enfants isolés	1 658 412	347 381		347 381	20,9 %
Solidarité Laïque	1 206 257		20 384	20 384	1,7 %
Secouristes sans frontières	55 483	27 895		27 895	50,3 %
22 autres organismes	57 221 294			0	
Total des 29 organismes	173 281 363	5 752 276	5 878 979	11 631 255	6,7 %

Source : Cour des comptes

C - Dans la limite de ses contrôles, la Cour prononce, pour dix-neuf organismes, la conformité sans réserve de l'emploi des fonds 2006-2008 à l'objet de l'appel

La Cour a finalement formulé une réserve sur le compte d'emploi « tsunami » des cinq organismes suivants : Action contre la faim, Care France, Handicap International, Médecins du monde et les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte.

Elle a constaté la non-conformité d'une partie des dépenses à l'objet de l'appel dans les sept cas suivants : Action contre la faim, le Collectif Asie – Enfants isolés, la Croix-Rouge française, Handicap International, Secouristes sans frontières, le Secours Populaire français et Solidarité laïque.

On peut noter que les comptes d'emploi « tsunami » d'Action contre la faim et de Handicap International ont donné lieu à la fois à une réserve et à une déclaration partielle de non-conformité.

Au total ce sont donc dix organismes dont les CER « tsunami » font l'objet soit d'une réserve, soit d'une non-conformité partielle, soit des deux.

Sur les 29 organismes examinés en 2009, 19 voient ainsi leurs dépenses « tsunami » 2006-2008 déclarées conformes, sans réserve, à l'objet de l'appel : le Comité français pour l'Unicef, le Secours Catholique, la Fondation de France, Solidarités – Aide humanitaire d'urgence, Architectes de l'urgence, le Comité Catholique contre la faim et pour le développement, Première urgence, Aide et Action, SOS Villages d'enfants, la Chaîne de l'espoir, Aide médicale internationale, le Secours Islamique français, le Centre français de protection de l'enfance, Pompiers sans frontières, le Bureau international catholique de l'enfance, Enfants du monde – Droits de l'homme, Electriciens sans frontières, Un enfant par la main et Partage.

Conclusion générale

Comme elle l'avait annoncé, la Cour a vérifié en 2009 l'emploi des fonds collectés pour le tsunami du 26 décembre 2004 qui n'avaient pas encore été utilisés au 31 décembre 2005. Elle constate avec satisfaction que la plupart des organismes concernés ont tenu compte des recommandations qui figuraient dans son rapport public thématique daté de décembre 2006.

Le choc émotionnel avait fin 2004 été tel que les sommes collectées dépassaient largement les capacités d'emploi immédiates des organismes qui en avaient bénéficié.

Mais, malgré l'ampleur des fonds, malgré la situation tout à fait hors normes créée sur place par l'afflux des ONG, les organismes ont réussi à utiliser de manière globalement satisfaisante les sommes collectées.

Ceux qui n'avaient pas mis un terme à leur collecte ni sollicité l'accord des donateurs pour une réaffectation massive des dons, ont choisi d'engager – après l'urgence – des projets de réhabilitation et de reconstruction dans des pays parfois éloignés, tant géographiquement que culturellement, de leurs champs d'intervention habituels.

Dans des contextes aussi délicats, il n'est pas surprenant que toutes les réalisations n'aient pas atteint complètement leurs objectifs ; il appartient aux intéressés de tirer maintenant les enseignements des difficultés auxquelles ils ont pu être confrontés, et d'en rendre compte en toute transparence à leurs donateurs.

Les comptes d'emploi des ressources « tsunami » établis au 31 décembre 2008 montrent un emploi des fonds respectueux, pour l'essentiel, de l'intention des donateurs.

La Cour n'a relevé, dans le cadre de ses contrôles, aucune malversation significative avérée, aucun dysfonctionnement majeur dans la gestion par les organismes contrôlés ; elle constate néanmoins qu'une partie des sommes collectées (6,7 %) a été utilisée en 2006-2008 à d'autres fins que l'aide aux victimes du tsunami (autres causes humanitaires, frais de siège dépourvus de caractère spécifique et

supplémentaire) sans que l'accord des donateurs ait été recueilli au préalable.

La Cour se doit de rappeler que la loi du 7 août 1991 impose aux organismes **d'employer les fonds conformément à l'objectif poursuivi par l'appel**. La contrainte qui en découle est encore plus forte s'il s'agit d'une campagne ciblée que s'il s'agit d'une collecte générale. En cas de catastrophe très médiatisée, l'effet de levier émotionnel trouve sa contrepartie dans l'obligation stricte qui pèse sur les organismes de réserver les fonds collectés à la seule mission sociale décrite dans l'appel.

C'est ainsi que, dans le cas d'une collecte affectée :

- tous les dons reçus doivent, jusqu'à leur épuisement, être traités comptablement comme des fonds dédiés.
- Ils doivent être employés conformément à ce qui a été annoncé au donateur potentiel, donc – sauf mention expresse dans l'appel – exclusivement pour la mission sociale.
- Si les fonds sont conservés suffisamment longtemps par l'organisme pour que leur placement dégage des produits financiers, ceux-ci doivent bénéficier aux actions au même titre que les dons provenant de la collecte.

Enfin, constatant le caractère significatif des sommes dont disposaient encore quelques organismes au 31 décembre 2008, la Cour renouvelle sa recommandation de 2006 et encourage les organismes concernés à réaffecter ces fonds dans des conditions de transparence qui garantissent le respect de la volonté des donateurs.

Annexes

1. Sigles utilisés
2. Présentation agrégée des 32 CER au 31/12/08 (éventuellement retraités)
3. Versements entre organismes compris dans le champ de l'enquête
4. Situation au 31/12/05 – Ecart entre rapport 2006 et présent rapport
5. Répartition des missions sociales entre sous-rubriques
6. Opérations examinées sur place en 2009 (montants)
7. Tableau des avantages et des risques selon mode opératoire (reprise de 2006)

Sigles utilisés

AeA	Aide et action
ACF	Action contre la faim
AMI	Aide médicale internationale
BPK	Comité supérieur d'audit de la République d'Indonésie
BICE	Bureau international catholique de l'enfance
BRR	Agence de réhabilitation et de reconstruction (Indonésie)
CAEI	Collectif « Asie-Enfants isolés »
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CER	Compte d'emploi des ressources
CFPE	Centre français de protection de l'enfance
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNCC	Compagnie nationale des commissaires aux comptes
CRF	Croix-Rouge française
EMDH	Enfants du monde – Droits de l'Homme
ESF	Électriciens sans frontières
FDF	Fondation de France
IRW	Islamic Relief Worldwide
MDM	Médecins du monde
MSF	Médecins sans frontières
OHFOM	Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte
ONG	Organisation non gouvernementale
PIROI	Plate-forme d'intervention régionale de l'Océan Indien
PoSF	Pompiers sans frontières
RADA	Reconstruction and Development Agency (Sri Lanka)
RPA	Rapport public annuel
RPT	Rapport public thématique
SSF	Secouristes sans frontières
SIF	Secours islamique français
SPF	Secours populaire français
SOS-VE	SOS Villages d'enfants
TSF	Télécoms sans frontières
UEPLM	Un Enfant par la main
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Tableau n° 27
Présentation agrégée des comptes d'emploi des ressources
des 32 organismes contrôlés par la Cour des comptes
au 31/12/08 (retraités)

RESSOURCES (en €)	Valeurs brutes
Dons des particuliers	226 677 701
Financements entreprises	55 511 181
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	33 522 788
Autres ressources « tsunami »	1 215 707
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	1 349 069
<i>SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES</i>	<i>318 276 446</i>
Financements publics	41 819 656
Produits financiers	11 016 974
TOTAL RESSOURCES	371 113 076
EMPLOIS (en €)	
Missions sociales « tsunami »	268 816 889
Frais de recherche des fonds « tsunami »	8 051 029
Frais de fonctionnement « tsunami »	12 068 691
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	206 460
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	48 702 561
<i>.... dont réaffectations conformes intention donateur</i>	<i>37 071 306</i>
<i>.....dont réaffectations non conformes</i>	<i>5 752 276</i>
<i>.... dont frais de fonctionnement sans line avec le tsunami</i>	<i>5 878 979</i>
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	337 845 631
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	33 267 445
TOTAL EMPLOIS	371 113 076

Tableau n° 28 - Versements entre organismes compris dans le champ de l'enquête (en €)

Financier	Financé	04-05	06-08	04-08
Fondation de France	AMI	438 015		438 015
	Architectes de l'urgence	1 150 000	722 010	1 872 010
	CCFD	135 000	635 000	770 000
	EMDH	90 000	10 000	100 000
	La Chaîne de l'espoir	45 000		45 000
	Pompiers sans frontières	100 000		100 000
	Première urgence	960 000	640 000	1 600 000
	Solidarités	350 000	749 147	1 099 147
	Télécoms sans frontières	35 000		35 000
	Un Enfant par la main	35 000	-1 534	33 466
	Handicap International		3 229 000	3 229 000
	Total FdF	3 338 015	5 983 623	9 321 638
Secours Catholique	Architectes de l'urgence		126 074	126 074
	EMDH		181 785	181 785
Total SC			307 859	307 859
Croix-Rouge française	CFPE	35 154	67 300	102 454
	Solidarités	718 745	236 242	954 987
	Action contre la faim		269 258	269 258
	Handicap International		1 364 378	1 364 378
	Architectes de l'urgence		734 098	734 098
Total CRF		753 899	2 671 276	3 425 175
Collectif Asie – Enfants isolés	CFPE	40 222	80 463	120 685
	La Chaîne de l'espoir	177 500	4 500	182 000
	Un Enfant par la main	50 000	205 681	255 681
	Solidarité Laïque		150 000	150 000
	Partage		50 000	50 000
Total CAEI		267 722	490 644	758 366
Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France	La Chaîne de l'espoir	1 000 000		1 000 000
Total FHP - HP		1 000 000		1 000 000
Secours Populaire	Pompiers sans frontières	10 000		10 000
Total SPF		10 000€		10 000
Electriciens sans frontières	Pompiers sans frontières		2 014	2014
Total ESF		10 000€	2 014	2014
TOTAL A NEUTRALISER		5 369 636	9 455 416	14 825 052

Situation au 31 décembre 2005 (en 2006 et en 2009)

Dans sept cas (Collectif Asie – Enfants isolés, CCFD, Electriciens sans frontières, Fondation de France, Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte, Secours Populaire français et Un enfant par la main), les CER « tsunami » au 31/12/05 diffèrent de ceux qui avaient été publiés par la Cour fin 2006.

Les différences peuvent porter sur le total des ressources, le classement des ressources entre les différentes rubriques, la répartition entre sommes employées et non employées ou la répartition des emplois entre les différentes rubriques.

Le seul cas du Secours populaire français explique la plus grosse partie des écarts constatés (par exemple 1 752 187 € sur les missions sociales)⁹⁴.

Tableau n° 29

RESSOURCES au 31/12/05 (en €)	Valeur 2006	Valeur 2009
Dons des particuliers	214 332 669	223 957 985
Financements entreprises	63 485 509	54 645 817
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	16 175 474	14 085 863
Autres ressources « tsunami »	448 444	1 151 956
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	615 418	772 608
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	295 057 514	294 614 229
Financements institutionnels	30 154 326	30 701 366
Produits financiers	2 909 350	2 910 615
TOTAL RESSOURCES	328 121 190	328 226 210
EMPLOIS au 31/12/05 (en €)		
Missions sociales « tsunami »	129 324 276	131 284 149
Frais de recherche des fonds « tsunami »	8 045 176	7 936 858
Frais de fonctionnement « tsunami »	5 612 517	5 266 947
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	204 976	204 926
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	19 872 388	19 871 388
.... dont réaffectations conformes intention donateur		
.... dont emplois non-conformes intention donateur		
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	163 059 333	164 564 268
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	165 061 857	163 661 942
TOTAL EMPLOIS	328 121 190	328 226 210

⁹⁴ La Cour avait d'ailleurs formulé une réserve en 2006 car elle n'avait alors pu disposer que de comptes provisoires.

Tableau n° 30 - Répartition des missions sociales entre sous-rubriques

Missions sociales au 31/12/08	Total	Dépenses opérationnelles	Versements à d'autres organismes	Dépenses de soutien
CRF	65 663 500 €	70,3%	28,1%	1,6%
Unicef	53 676 298 €		99,9%	0,1%
SC	31 758 357 €	4,6%	90,2%	5,2%
HI	20 630 663 €	86,2%		13,8%
FdF	20 314 921 €		94,4%	5,6%
ACF*	14 757 356 €	97,4%		2,6%
SPF	12 657 231 €	58,3%	14,8%	26,9%
MSF	5 401 636 €	100,0%		
MdM	3 838 246 €	100,0%		
Solidarités	8 076 973 €	98,6%		1,4%
AU	5 588 425 €	100,0%		
CCFD	3 701 981 €		94,8%	5,2%
PU	3 294 593 €	98,6%		1,4%
A&A	2 007 185 €		99,5%	0,5%
CAEI*	2 106 630 €		100,0%	
SOSVE	1 394 566 €		100,0%	
Malte	1 931 850 €	96,2%		3,8%
Care	2 112 219 €	96,3%		3,7%
LCDE	1 439 341 €	96,4%	3,6%	
AMI	1 394 966 €	100,0%		
SL	1 273 407 €	10,0%	85,4%	4,6%
SIF	1 297 431 €	7,7%	85,6%	6,6%
CFPE	945 337 €		100,0%	
FHPHF	1 080 827 €		95,5%	4,5%
PSF	664 692 €	60,2%		39,8%
BICE	520 893 €		97,2%	2,8%
EMDH	659 534 €	93,6%		6,4%
ESF	490 923 €	98,1%		1,9%
UEPLM	504 282 €		100,0%	
Partage	415 628 €		95,7%	4,3%
TSF	175 929 €	90,4%		9,6%
SSF	71 452 €	52,8%	37,8%	9,4%
Cumul "brut"*	269 847 272 €	45,8%	49,9%	4,3%

* Englobe les montants (683 000 € ACF et 347 381 € CAEI) jugés par la Cour non-conformes.

Tableau n° 31 - Les opérations examinées sur place

Pays	Date mission	Dépenses des opérations examinées sur place
Inde	novembre-09	11 181 064 €
Sri Lanka	novembre-09	19 872 352 €
Indonésie	août-09	6 970 221 €
Indonésie	novembre-09	2 958 915 €
Total examiné		40 982 552 €
Total missions sociales au 31/12/08		268 816 889 €
% examiné / missions sociales		15,2%

**Tableau n° 32 - Tableau résumé des avantages et risques
des différents modes opératoires (reprise du RPT de décembre 2006)**

	Avantages	Risques
Opérateurs directs	<ul style="list-style-type: none"> - liberté de choix des projets - prise directe sur les actions réalisées - suivi et évaluation de proximité 	<ul style="list-style-type: none"> - absence d'expérience de l'action humanitaire - manque de moyens et d'expertise - connaissance insuffisante des zones d'intervention
Redistri- buteurs	<ul style="list-style-type: none"> - encouragement à la diversité de l'action humanitaire - liberté de choix des projets - variété des domaines d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> - surcoût (frais de structure) - difficulté éventuelle à négocier suivi et évaluation
Financeurs de partenaires	<ul style="list-style-type: none"> - bonne connaissance du terrain et des bénéficiaires - sélectivité de l'aide - liberté de choix des projets 	<ul style="list-style-type: none"> - contraintes éventuelles pour le choix des partenaires - surcoût (frais de structure) - difficulté éventuelle à négocier suivi et évaluation
Membres d'un réseau	<ul style="list-style-type: none"> - connaissance du terrain - expérience de l'action humanitaire - force logistique 	<ul style="list-style-type: none"> - implication faible dans le choix des projets - surcoût (frais de structure) - difficulté éventuelle à négocier suivi et évaluation, donc à rendre compte au donateur

Source : Cour des comptes (RPT décembre 2006)

Réponses des organismes

A l'exception d'Enfants du monde – droits de l'homme (en redressement judiciaire), tous les organismes ont répondu à la Cour, sur les extraits du présent tome qui les concernent et/ou sur la fiche qui leur est consacrée dans le second tome.

En cas de réponse unique, la Cour a fait le choix de l'insérer dans le second tome, immédiatement après la fiche correspondante.

A l'exception de la réponse de la Fondation de France et d'Un enfant par la main, les réponses partielles qui figurent ci-après émanent des associations suivantes :

- Handicap international
- Action contre la faim
- Médecins du monde
- Solidarité laïque
- Secours islamique français
- Secouristes sans frontières

REPONSE DU PRESIDENT DE LA FONDATION DE FRANCE

La Fondation de France prend acte avec satisfaction du fait que la Cour des comptes déclare les dépenses qu'elle a engagées pour venir en aide aux victimes du tsunami conformes, sans réserve, à l'objet de son appel à la générosité publique. Elle se réjouit en particulier du fait que la Cour a apprécié :

- les précautions satisfaisantes qui ont présidé au choix des projets*
- la cohérence et la continuité du suivi et du contrôle des actions,*
- la capitalisation d'expérience en matière d'encadrement et d'accompagnement des opérateurs financés*
- la qualité des constructions réalisées.*

En revanche, comme elle a eu l'occasion de le dire à la Cour en réponse à ses conclusions provisoires, la Fondation de France réfute :

- l'affirmation selon laquelle le partenariat d'intervention de deux, parfois trois, opérateurs entraîne une « cascade de frais de gestion ». Justifiée par le fossé géographique et culturel qui sépare le donateur français des bénéficiaires du tsunami d'une part, et par la spécialisation des opérateurs d'autre part, l'enchaînement coordonné des interventions n'est pas un facteur d'alourdissement des frais de gestion. Tandis que les frais exposés par la Fondation de France, collecteur-redistributeur, correspondent au traitement de la collecte des fonds, au suivi, au contrôle et au compte rendu des actions auprès des donateurs, les frais exposés par les opérateurs français ou locaux sont liés à la mise en œuvre des projets sur le terrain. Il faut rappeler que la Fondation de France finance principalement des ONG professionnelles qui ne font pas appel à la générosité publique et que dans ces conditions, la centralisation de la collecte de fonds et de l'information des donateurs par elle est, au contraire, un facteur de maîtrise de coûts.

- l'affirmation selon laquelle les habitations construites par l'association Sri Lanka solidarity pour le projet Istouti, seraient comparables à celle financées par un autre bailleur à Matara, alors que leur coût varie du simple au double. La Fondation de France tient à redire que la différence de coût est totalement justifiée par la différence de qualité et de sécurité des maisons et qu'elle assume ce choix.

REPONSE DU PRESIDENT DE « HANDICAP INTERNATIONAL »

Handicap International souhaite présenter ses remarques sur la partie de la synthèse générale du rapport qui a été portée à sa connaissance. Certains aspects de notre réponse concernent les constats de la Cour sur les choix opérés par notre association; d'autres aspects concernent les enjeux relatifs à l'organisation de la solidarité internationale, tels qu'ils semblent interrogés par les contrôles effectués par la Cour depuis 2005 des acteurs de solidarité mobilisés en réponse aux conséquences du tsunami.

1- Sur l'action de Handicap International

Six ans après la catastrophe qui a ravagé les côtes de nombreux pays d'Asie, Handicap International dresse un constat positif de l'action qu'elle a été en mesure de conduire auprès des populations affectées et en particulier des plus vulnérables, ceci grâce à la mobilisation de nombreux donateurs et au soutien de plusieurs bailleurs institutionnels. Cette appréciation, confortée par plusieurs évaluations, est corroborée par le premier rapport publié par la Cour des Comptes en janvier 2007, ainsi que par le présent rapport de suivi.

Notamment, Handicap International relève avec satisfaction les constats de la Cour sur deux éléments essentiels du point de vue des donateurs :

- la cohérence des actions conduites auprès des populations affectées par la catastrophe du tsunami, avec la mission sociale et les modes d'intervention habituels de l'association ;

- les mesures prises par Handicap International pour informer et solliciter l'avis des donateurs sur le principe de mutualisation des fonds collectés, en raison de l'abondance des dons générés par une médiatisation exceptionnelle des conséquences de la catastrophe.

2- Sur les produits financiers et sur le mode de calcul des frais de fonctionnement

Notre association prend acte de l'avis de la Cour sur les deux points d'amélioration qui concernent :

- l'imputation des produits financiers des fonds collectés,

- le financement des frais fixes de structure inclus dans les frais de fonctionnement.

2.1. Concernant les produits financiers : Handicap International a effectivement fait le choix de ne pas imputer en ressources « tsunami » les produits financiers issus du placement des fonds, et ce en cohérence avec la très large approbation des donateurs consultés sur la logique de

mutualisation des ressources pour le « tsunami », en regard du montant des dons disponibles. Nous avons également estimé que les produits financiers découlent des procédures de bonne gestion de la trésorerie de l'association, qui prévoient le placement de l'ensemble des sommes qui lui sont confiées, qu'elles proviennent de la collecte privée ou des financements institutionnels, dans des instruments financiers sans risque.

Sur ce premier point nous prendrons, lors de nouvelles situations exceptionnelles, les mesures d'adaptation de nos procédures dans le sens préconisé.

2.2. Concernant les frais de fonctionnement : Nous comprenons que l'avis de la Cour ne constitue pas en soi une mise en cause des frais de fonctionnement et des coûts inhérents aux fonctions organisationnelles et opérationnelles (ressources humaines et moyens matériels), dont l'existence est indissociable de l'action d'envergure qu'elles ont permise en réponse à la catastrophe du tsunami, comme ce fut à nouveau le cas en Haïti, aux Philippines ou au Pakistan au cours de l'année 2010.

A ce titre, la Cour ne conteste pas que les frais de fonctionnement imputés par Handicap International aux fonds affectés « tsunami » entre 2006 et 2008 résultent des procédures et règles de gestion régulières pour l'ensemble des activités de l'association. Leur mode de calcul a fait l'objet d'une présentation dans les rapports publics d'activités, ainsi qu'en accompagnement du Compte des Emplois et Ressources « tsunami » pour les années concernées.

Nous comprenons en revanche que la Cour demande que les donateurs soient informés de cette imputation en amont, au moment de l'appel destiné à répondre à une catastrophe spécifique, et non pas seulement en aval dans les rapports et bilans que l'association a publiés sur son action depuis 2005.

Sur ce second point, nous systématiserons dans le sens préconisé une information des donateurs sur nos documents d'appel à la générosité.

3- Sur la viabilité du modèle économique des organisations de solidarité internationale

La catastrophe du tsunami et ses prolongements en termes de médiatisation et de mobilisation, exceptionnels en tous points, ne peuvent servir de modèle ou de référence pour la compréhension mais aussi l'organisation du secteur des associations de solidarité internationale, qui se caractérise par la diversité des mandats, des modalités d'action et des options de professionnalisation. Cette diversité fait d'ailleurs la richesse et l'originalité du tissu associatif français.

Alors même que la plus grande partie des fonds « tsunami » a été collectée par des agences de l'ONU ou par des organismes ayant statut d'auxiliaires des pouvoirs publics, il est utile de souligner que cette crise a principalement contribué à une évolution significative de la perception du

rôle et des responsabilités des ONG. De façon corolaire, les règles de fonctionnement et de gestion qui régissent les associations de solidarité internationale font l'objet d'orientations nouvelles dont les conséquences à long terme doivent encore être appréciées.

Parmi les différents sujets faisant l'objet d'une attention soutenue des pouvoirs publics, deux sont à juste titre au centre du présent contrôle : l'information des donateurs et le financement des frais de fonctionnement.

3.1. L'information des donateurs

Sur ce point, devant l'ampleur de la mobilisation médiatique et l'afflux des dons, la position de Handicap International se caractérise par deux étapes importantes : d'une part la décision précoce d'arrêt de ses appels à la générosité (dès janvier 2005), mais aussi, trois mois plus tard, le lancement d'une consultation individuelle de l'ensemble des donateurs concernés, sur l'orientation à donner aux sommes collectées. Les résultats de cette consultation ont objectivé sans ambiguïté que le principe d'une utilisation pertinente, là où nécessaire, correspondait bien à l'attente première des donateurs.

Il ressort de cet exemple de consultation, et de l'interprétation de la Cour sur la conformité à l'appel initial des dépenses affectées, qu'un juste équilibre reste à trouver. Il est en effet nécessaire que le principe d'information préalable des donateurs et de sollicitation de leur accord - en vue d'une modification de l'action par rapport à la formulation initiale de l'appel - ne constitue pas un frein à l'adaptation des actions de l'ONG à l'évolution des situations et des besoins. Au-delà de la perte en efficacité et des coûts de communication qui en résulteraient, l'obligation de multiplier les sollicitations et questionnements des donateurs, difficile à mettre en œuvre, comporterait en outre le risque de voir réduire, en quelque sorte, le geste du don à un « acte de consommation » ordinaire, et aux garanties qui lui sont habituellement attachées. Le sens du don en serait ainsi profondément modifié.

Sans discuter la pertinence des réglementations et de leur contrôle, nous croyons que le don exprime un besoin d'agir, mais aussi la reconnaissance d'une compétence de l'ONG : celle d'adapter son action par rapport à l'objet de l'appel initial, selon l'évolution des contraintes rencontrées et celle des besoins. Les consultations effectuées auprès des donateurs nous ont confirmé qu'au moment d'effectuer un don à un organisme d'aide, cette reconnaissance sous-tend le mandat que lui confie également le donateur d'agir à bon escient.

3.2. Pas de projet sans organisation

Sur la question spécifique des frais de fonctionnement comportant une part des coûts fixes de structure, il est légitime de garder une vigilance sur la proportion des ressources employées pour la mise en œuvre de la mission

sociale et pour la structure permanente d'une association. Ce « ratio » constitue d'ailleurs pour Handicap International, comme pour d'autres associations, un indicateur de pilotage suivi avec attention.

Une question corolaire est celle de l'éligibilité de ces coûts pour leur financement par une partie des fonds issus d'une collecte affectée, au même titre que les autres ressources. Sur ce point, il est indispensable que les parties intéressées - associations, donateurs et organismes publics de contrôle - s'entendent sur la nature des frais de structure et de fonctionnement légitimement finançables sur une part des dons. Cette question concerne également certains bailleurs institutionnels, dès lors qu'ils plafonnent les frais de fonctionnement à un niveau incompatible avec l'efficacité escomptée des associations qu'ils cofinancent.

Un certain consensus sur les modalités de financement des coûts fixes de fonctionnement et de structure des associations de solidarité est un point fondamental pour différentes raisons :

- L'exigence professionnelle tout d'abord, telle qu'elle est attendue des organisations humanitaires par toutes les parties prenantes, dont les donateurs et les bénéficiaires des actions entreprises. La capacité de réaction renouvelée des acteurs de l'aide dépend d'une structure permanente, sans laquelle des réponses appropriées ne pourraient être déployées lors de la survenue d'une catastrophe et, plus généralement, face aux enjeux de solidarité internationale ;

- Le bon niveau d'organisation du siège d'une ONG est un des principaux critères qui déterminent les bailleurs institutionnels à lui accorder leur confiance, et les organismes de contrôle à valider la conformité de ses procédures, sur la base de fréquents audits de ses modes et capacité de gestion ;

- La croissance exponentielle de l'exigence en termes de rendu de compte des acteurs de l'aide représente un coût de plus en plus élevé, dont la nécessité doit être réévaluée et le financement assuré et bien compris de toutes les parties prenantes. A titre d'exemple, pour la seule année 2010, à l'initiative de bailleurs institutionnels et de divers organes de contrôle Handicap International a dû satisfaire à près de 80 contrôles externes, certes d'importance variable, portant sur les différents segments de ses activités. En pratique, cela représente plusieurs équivalents temps-plein au siège de l'association.

4. La recherche de solutions adaptées

Au-delà des seuls projets d'urgence, le modèle économique des organismes comparables à Handicap International - qui ont fait le choix d'augmenter l'impact de leur action par le recours aux cofinancements de bailleurs institutionnels - doit être préservé.

A cette fin, il est souhaitable que toute nouvelle réglementation contribue à renforcer la confiance des donateurs envers les associations qu'elles choisissent de soutenir. En ce sens, il serait dommageable qu'une interprétation restrictive des possibilités de financement des frais fixes de fonctionnement et de structure contraigne certaines associations à réduire le nombre et le volume budgétaire des actions qu'elles seront en mesure de cofinancer.

Handicap International souhaite poursuivre l'approfondissement de ces questions avec la Cour des Comptes, les associations de solidarité et les organismes professionnels concernés. Il y a là un enjeu d'efficacité globale du secteur français de la solidarité internationale. Afin de pouvoir compter parmi les autres opérateurs internationaux, notamment nord-américains, ce secteur doit pouvoir bénéficier d'une reconnaissance plus grande des impératifs organisationnels dont dépend le déploiement d'actions d'envergure et de qualité.

REPONSE DU PRESIDENT D'ACTION CONTRE LA FAIM

ACF se félicite du fait qu'à l'exception des ressources non utilisées, la Cour ait constaté que 96% des fonds collectés - sur un total de 16,47 millions d'euros - ont été utilisés conformément à la volonté des donateurs.

En ce qui concerne les 4% restants, nous espérons que la réponse ci-dessous sera de nature à éclairer le lecteur sur nos objectifs et notre responsabilité.

1. La conformité à l'objet de l'appel des actions financées par la générosité publique.

Dans son rapport la Cour des Comptes relève que 683 000 euros utilisés (soit 4% des fonds collectés au total) ne concernent pas les zones géographiques directement affectées par le tsunami d'une part, et « relèvent d'actions de nature différente, » d'autre part.

Action contre la Faim tient en premier lieu à rappeler que les projets mentionnés correspondent à une part minime des fonds perçus, ainsi que le mentionne le rapport de la Cour des Comptes. 96% des fonds dépensés ont, en effet, financé des programmes d'aide aux victimes directes du tsunami.

D'autres programmes menés par ACF et exécutés en 2007 et 2008 grâce au soutien financier reçu après le tsunami étaient localisés en dehors des zones directement affectées par le tsunami. Pourquoi ce choix ?

L'extension de la zone d'intervention s'inscrivait dans une stratégie d'ACF de porter une assistance à toutes les populations vulnérables dans la zone concernée. Ainsi que le soulignait Ludovic Bourbé, directeur technique de l'association dans le supplément économie du Monde, paru le 18 janvier 2005, « dans les pays pauvres comme l'Indonésie ou le Sri Lanka, notre crainte est de voir l'afflux d'aide ciblée sur les victimes du tsunami marginaliser les populations déshéritées des proches alentours. Il faut donc penser à un appui économique sur l'ensemble de la zone pour ne pas créer des déséquilibres. » L'élargissement du cercle des bénéficiaires nous a semblé, à ce titre, bénéfique pour tous.

Par ailleurs, la Cour relève un décalage sur certains projets entre l'intitulé du projet et la nature des dépenses effectuées. Ceci s'explique pour partie par le fait que les fonds provenant des donateurs dépensés sur certains projets sont intervenus en complément d'autres financements de bailleurs institutionnels.

En outre, ACF tient à souligner qu'une partie des fonds questionnés concernent les programmes de plaidoyer mis en place par ACF suite au meurtre de 17 de ses collaborateurs en pleine zone impactée par le tsunami : Muttur, au Sri Lanka. Jamais aucune autre ONG n'avait connu un tel massacre parmi ses équipes. Depuis ce jour, ACF a mis tous les moyens en œuvre pour dénoncer ce crime et identifier les responsables.

Enfin, ACF comme la plupart des ONG urgentistes, considère que répondre à une urgence, c'est aussi prévenir les prochaines. Concrètement, cette réponse consiste à mettre en place des programmes de prévention des risques auprès des populations vulnérables (mise en place de systèmes d'alerte, construction de digues, etc.).

ACF a mis en place ce type d'actions de prévention des risques liés aux désastres notamment en Indonésie. Tous les grands partenaires institutionnels des ONG humanitaires internationales recommandent la mise en service de tels programmes.

L'organisation a ainsi jugé qu'il était pertinent et dans l'intérêt des populations locales d'utiliser l'argent des donateurs pour des programmes de prévention nécessaires. Ces décisions ont été prises de manière transparente par le Conseil d'administration de l'époque et en parfait accord avec l'équipe salariée.

Cette volonté avait d'ailleurs été clairement énoncée dès les premières semaines après le tsunami. « Les fonds récoltés iront aux interventions d'urgence avant de venir abonder les programmes de développement au long cours mis sur pied par l'ONG », écrivait ainsi le 5 janvier 2005 Le Parisien suite à une interview donnée par Action contre la Faim.

2. La transparence d'Action contre la Faim envers ses donateurs

Action contre la Faim s'est employée constamment et régulièrement, dès la catastrophe, à rendre des comptes aux donateurs sur l'utilisation de leurs fonds par voie de presse et par ses propres outils de communication.

Ainsi, elle a publié sur son site internet des rapports qui, à intervalles réguliers, rendaient compte de ses activités (leurs titres : « 3 mois après le tsunami, Action contre la Faim rend des comptes, », « 10 mois après le tsunami, Action contre la Faim continue à rendre des comptes » etc.).

Le document public « Bilan un an après le tsunami » indiquait ainsi dans la rubrique « quelle utilisation des fonds collectés ? », les sommes devant être consacrées aux programmes de prévention. Nous avons clairement fait état de notre décision d'investir dans certains domaines relevant de l'aide indirecte aux victimes du tsunami et qui nous semblaient essentiels.

Autre exemple : dans Interventions de décembre 2006, le journal destiné aux donateurs d'Action contre la Faim, l'article « tsunami : la vie à reconstruire » précisait que les programmes d'Action contre la Faim au Sri Lanka étaient destinés aux populations « touchées directement et indirectement par le tsunami ».

Nous estimons ainsi avoir été conformes à la volonté des donateurs dans le sens où l'utilisation que nous avons faite d'une partie minime des dons tsunami se justifiait pleinement au regard de notre expertise humanitaire, mais également parce que nous avons communiqué de manière récurrente et dans la plus grande transparence sur l'utilisation de ces fonds.

Enfin, en ce qui concerne les ressources non utilisées au 31 janvier 2008 (202 169 euros), il nous semble important de souligner qu'au 16 décembre 2010, 94% de ces ressources ont été employées, principalement dans des programmes de prévention des catastrophes naturelles.

Par conséquent, 99,94% des sommes collectées à l'occasion du tsunami ont aujourd'hui été utilisés par ACF.

3. La réglementation relative aux fonds dédiés

D'après le rapport, « en ne suivant pas la technique des fonds dédiés pour tous les fonds affectés qu'elle reçoit, Action Contre la Faim déroge au règlement comptable 99-01 qui lui en fait l'obligation, qu'il s'agisse de fonds issus d'une collecte affectée « générosité publique » ou de subventions affectées à des projets précis par ses bailleurs de fonds ».

Il convient, en premier lieu, de préciser qu'Action Contre la Faim applique la réglementation comptable en vigueur et comptabilise bien des fonds dédiés sur tous les fonds d'origine privés (générosité du public, dons

d'entreprises ...), affectés à des projets déterminés, qui n'ont pu être utilisés en totalité sur l'exercice. La remarque de la Cour ne concerne donc que le traitement comptable des subventions octroyées par des bailleurs de fonds institutionnels.

Contrairement aux dons provenant de la générosité du public, les subventions font l'objet d'un contrat entre le bailleur et l'association. Les contrats diffèrent selon les bailleurs, et la plupart disposent de conditions résolutoires, voire suspensives dans certains cas ne permettant pas alors la comptabilisation de produits sur ces financements tant que les conditions ne sont pas remplies. De ce fait, ACF a appliqué le principe de prudence pour tous les contrats de subventions dont elle bénéficie en ne constatant en produits dans ses comptes que la part correspondant à des produits acquis, c'est-à-dire d'un montant égal aux dépenses réellement engagées.

La Cour n'avait émis aucune observation sur la méthode pratiquée par notre association, lors de son précédent contrôle en 2006.

Nos comptes ont été certifiés chaque année sans réserve par le Commissaire aux comptes.

Celui-ci a indiqué dans son rapport au sujet de cette méthode que « cette présentation n'a[vait] aucune incidence sur le résultat ». La méthode n'a non plus aucune incidence sur la rigueur de suivi des programmes financés par ces subventions. Des rapports financiers sont remis aux bailleurs de fonds, qui font l'objet de contrôles réguliers de leur part.

Action contre la Faim prend toutefois bonne note de la remarque de la Cour sur ce point et envisage de modifier la méthode comptable à l'avenir, tout en continuant d'appliquer le principe de prudence sur la reconnaissance des produits de l'exercice au titre des contrats de subventions.

4. Le calcul du nombre de bénéficiaires

La Cour mentionne le «choix de cumuler des données hétérogènes » pour le décompte des bénéficiaires.

Comment compter le nombre de bénéficiaires d'une ONG ? La question est difficile. Est-il plus juste de compter une seule fois une personne bénéficiaire de plusieurs programmes, au risque de minimiser auprès du public l'étendue de nos actions, alors que les prestations reçues dans le cadre de plusieurs programmes occasionnent une démultiplication des coûts ?

Ou bien convient-il de compter autant de bénéficiaires que le nombre de fois où nous avons porté secours à une personne en détresse, c'est-à-dire le nombre de prestations effectuées ?

En effet, ACF met en œuvre des programmes de différentes natures : nutrition, sécurité alimentaire, eau et assainissement etc. Dans une région donnée, des populations peuvent bénéficier de différents types de programmes en fonction de leur situation (déplacés, groupes vulnérables). Chacun de ces programmes techniques fait appel à des compétences spécifiques car une nutritionniste n'est pas capable de réaliser un programme eau et assainissement. Si les fonctions support (chef de mission, administration et gestion, sécurité) sont partagées, il y a bien des bénéficiaires propres à différents programmes avec des coûts analytiques spécifiques. Les diverses équipes techniques sur le terrain doivent répondre des moyens mobilisés par rapport aux bénéficiaires ciblés.

Action contre la Faim a jugé que l'essentiel sur cette question n'était pas tant le mode de décompte que la transparence : de ce fait, elle a opté pour la première méthode (addition du nombre de bénéficiaires de chaque programme pour obtenir le nombre de bénéficiaires global), en explicitant de manière claire sa méthode de calcul. Ainsi, comme l'a souligné le rapport de la Cour des Comptes, le rapport public « tsunami, deux ans après » mentionnait-il clairement, au sujet du nombre total de bénéficiaires, qu'il s'agissait d'une chiffre « cumulant le nombre total de bénéficiaires pour chaque activité : dans les faits, une seule et même personne peut être bénéficiaire de plusieurs programmes d'aide. »

REPONSE DU PRESIDENT DE MEDECINS DU MONDE

Médecins du monde tient à saluer le contrôle effectué par la Cour des Comptes. Si l'association était, avant la mission, déjà consciente des éléments qui sont relevés dans le rapport, ce rapport permet de questionner nos pratiques et les choix qui ont été faits.

Médecins du Monde, durant toute la crise d'urgence provoquée par le tsunami de décembre 2004, a fait preuve d'une grande prudence face à l'afflux des dons spontanés, comme au regard de ses capacités à agir sur le terrain, dans les deux pays où elle a établi ses missions. Son action a été guidée en permanence par l'analyse des contextes évolutifs d'intervention dans ces deux pays, dans le respect des bénéficiaires de ses actions et de ses donateurs.

Médecins du Monde a maintenu ses procédures habituelles de fonctionnement et n'a pas changé ses règles vis-à-vis de cette crise tsunami, tout comme elle ne l'a fait pour aucune crise dans le passé.

Par ailleurs, Médecins du Monde rappelle que les sommes allouées à la crise du tsunami ont été peu conséquentes au regard des dons spontanés reçus par d'autres associations et n'ont pas bousculé l'équilibre financier de l'association. Selon la Cour des Comptes,

Médecins du Monde a ainsi reçu 3,2% des sommes recueillies par l'ensemble des organismes contrôlés.

Comme il est mentionné dans le rapport de la Cour des Comptes, Médecins du Monde avait, dès l'année 2005, dépensé et réaffecté 89,5% des ressources et la totalité des ressources a été dépensée avant la fin de l'année 2006. Médecins du Monde a achevé dès 2006, dans des conditions satisfaisantes, ses missions d'urgence dans les zones sinistrées par le tsunami».

Les produits financiers issus du placement des fonds « tsunami »

La Cour des Comptes n'exprime qu'une seule réserve. Celle-ci concerne la non-imputation en ressources « tsunami » des produits financiers issus du placement des fonds tsunami. Médecins du Monde précise que les produits financiers sont utilisés pour l'ensemble des missions, y compris la mission tsunami.

Nous souhaitons ainsi préciser la position de Médecins du Monde sur le sujet de l'affectation des produits financiers. Pour le tsunami, Médecins du Monde a appliqué sa procédure standard. Médecins du Monde n'a jamais affecté des produits financiers à une quelconque mission. Ces produits financiers sont considérés comme des produits généraux au même titre que les ressources non-affectées de type cotisations, produits de gestion, collecte non affectée.....

Médecins du Monde place sa trésorerie sur des Sicavs monétaires emprunts d'Etats, reconnues comme étant le placement le plus sécurisé à risque minima. La pratique de vente de Sicav intervient lorsque le niveau de disponibilité des fonds de l'association ne permet pas de régler ses échéances. Les Sicavs réalisées sont en général les plus anciennes, provenant d'exercices antérieurs, pour améliorer le taux de rendement et donc les plus-values occasionnées par cette vente.

De surcroît, l'ouverture de comptes bancaires dédiés selon chaque objet d'appel à la collecte ou selon chaque subvention publique aurait pour conséquences une lourdeur administrative supplémentaire, des charges financières accrues dues au délai de paiement des subventions publiques. Il nous paraît économiquement plus judicieux en termes d'utilisation des fonds publics ou de la générosité publique d'avoir une gestion consolidée de trésorerie. Le niveau de trésorerie de Médecins du Monde est inférieur à 3 mois en moyenne. Ce niveau de trésorerie permet à l'association de ne pas être à découvert, de ne pas payer d'agios et de répondre financièrement à d'éventuelles urgences humanitaires.

REPONSE DU PRESIDENT DE SOLIDARITE LAIQUE

CHAPITRE I - II- paragraphe A- alinéa 4-b « les frais de gestion sans lien avec le tsunami »

Concernant le Tableau « Sommes utilisées en 2006-2008 pour des frais de gestion hors tsunami »

Solidarité Laïque a collecté, pour la période 2006-2008, un montant de 420 583 € dont 13 220 € (en 2008) pour des projets en Asie du Sud sans référence au tsunami. Sur ce montant ont été utilisés 20 384 € au titre des frais de gestion soit une valeur inférieure à 5 % de la collecte, dans le respect de l'information spécifique « tsunami » diffusée aux donateurs.

Ces frais sont donc en lien avec le tsunami et représentent bien 5 % de la différence entre les sommes indiquées ci-dessus.

Solidarité Laïque considère que la somme de 20 384 € n'a pas à figurer sur ce tableau.

CHAPITRE II - III – paragraphe C « Des contrôles internes » :

Concernant l'expression « Le défaut de contrôle des partenaires a conduit au cas extrême ... » :

Solidarité Laïque a effectué très régulièrement des missions en Inde tout au long de la construction du centre ainsi que l'indiquent les rapports transmis à la Cour ; il y a donc bien eu contrôle de la gestion des partenaires.

Par contre, la situation relative au village de Thazhanguda est directement liée au dépôt de bilan du partenaire « Architecture et Développement », chargé de conduire la construction du centre.

Les nombreux messages et courriers de Solidarité Laïque à A&D (fournis à la Cour) attestent du suivi et contrôle permanents de Solidarité Laïque et in fine, A&D a reconnu, certes grâce au contrôle de la Cour, ses responsabilités concernant son incapacité à terminer la construction du centre.

Concernant l'expression « ... le village semble avoir été choisi par hasard, lors de la recherche de sites à assister après le tsunami, sans partenaire local préalable ; ... » :

Solidarité Laïque n'étant pas un opérateur direct de projets (ainsi que le mentionne la Cour), n'intervenant pas en Inde antérieurement au tsunami, n'avait donc ni partenaires locaux identifiés, ni village ou secteur géographique prédéfinis susceptibles d'être l'objet d'interventions.

Des procédures formalisées ont donc été mises en place pour effectuer ces recherches.

Concernant plus spécifiquement le village de Thazhanguda, Solidarité Laïque a d'abord été contactée par l'association IDES-Nangal puis les membres du Comité de Pilotage Asie ont mené une mission exploratoire sur place dans le Tamil Nadu. Ils ont rencontré les partenaires locaux pré-identifiés par IDES. Cela a conduit à un examen sérieux du projet de construction du centre, à une demande d'approfondissement, de clarification de son projet, notre organisation jouant un rôle d'accompagnement technique.

Le projet n'a été validé qu'après redéfinition précise selon les remarques et indications formulées par IDES-Nangal.

Concernant l'expression «... les partenaires se sont ensuite succédés en pure perte, ... » : Solidarité Laïque conteste cette formulation, puisque les partenaires du projet de construction ont toujours été : les CEMEA (organisation membre), Solidarité Laïque (en tant que partenaire en appui technique et financier), IDES (en tant que partenaire local).

La convention fournie à la Cour mentionne que « La construction du centre s'appuie sur un partenariat entre IDES et Architecture et Développement dont les termes sont définis dans une convention passée entre les deux organisations ».

Certes, début 2010, soit hors période de référence du contrôle de la Cour, A&D ayant enfin reconnu ses responsabilités et son incapacité à finir le centre, IDES a pu signer une convention avec ADER afin d'achever la construction du centre, et avec le soutien de Solidarité Laïque.

Concernant l'expression « ... puisqu'il a été constaté sur place que le bâtiment prévu n'avait été que partiellement construit et se délabrait sans avoir jamais servi » :

Solidarité Laïque reconnaît qu'à la date du contrôle de la Cour, la construction du centre n'était pas terminée du fait de la défaillance d'A&D. Mais la convention signée avec ADER a permis de mener à bien ce projet en 2010. Le centre est aujourd'hui opérationnel.

REPONSE DU PRESIDENT DU SECOURS ISLAMIQUE FRANCE (SIF)

Après avoir pris connaissance des extraits transmis par la Cour des Comptes du projet de rapport public "L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 – Situation au 31 décembre 2008", le Secours Islamique France (SIF) note avec satisfaction que la Cour des Comptes a réitéré sa conclusion de 2006 en spécifiant nos « dépenses « tsunami » 2006-2008 déclarées conforme, sans réserve », s'agissant de l'emploi des fonds collectés conforme aux objectifs poursuivis par l'appel de notre ONG à la générosité publique.

Malgré l'ampleur de la catastrophe et la grande couverture médiatique qui s'en était suivie (couverture dont le SIF n'avait nullement bénéficié ni aux premières heures des opérations de secours d'urgence ni sur la durée), la catastrophe du « tsunami » a représenté pour le SIF, en termes de dons, une urgence comme les autres.

A la parution du présent rapport, le SIF n'a plus de fonds dédiés « tsunami », les derniers fonds ayant permis un dernier projet à vocation économique à Aceh en Indonésie, en partenariat avec IRW et Islamic Relief Indonesia.

A la lecture du rapport, le SIF souhaite formuler les remarques suivantes :

Chapitre I - II.A. – La chronologie des dépenses varie selon les organismes :

Sur la mention « organismes qui reversent à leur tête de réseau : le Secours Islamique Français procède avec Islamic Relief Worldwide... », nous tenons à spécifier que notre travail en partenariat avec IRW (réseau de partenaires indépendants : Etats-Unis, Allemagne, Belgique, Canada, Grande-Bretagne,... utilisant le même visuel) ne se limite pas à un reversement : nous sommes notamment partie prenante dans l'étude des besoins et dans la mise en place des projets.

Chapitre I - III.D. – Des interrogations demeurent :

Sur le passage « l'association dit avoir engagé le solde de ses fonds pour une opération qui sera réalisée par l'Islamic Relief Indonesia et devrait s'achever en octobre 2010 » : nous avons signé un accord de partenariat le 31 juillet 2009 – copie duquel a été remis à la Cour des comptes le 31 août 2009 - pour l'exécution du projet à vocation économique. Nous avons viré comme prévu au contrat les fonds à 5% à IRW et 95% à IR Indonesia le 4 septembre 2009, pour un total de projet de 105 263 €. Nous avons d'ores et déjà reçu des rapports intermédiaires et sommes à présent dans l'attente du rapport narratif et financier final, la date limite de réception étant le 1^{er} février 2011.

Chapitre II - IV. – Des modes opératoires qui ont dû s'adapter :

Comme pour la partie II.A, nous précisons que notre travail avec IRW ne se limite pas au « versement de fonds à l'entité tête de réseau, qui décide de leur utilisation.... » : le SIF a versé une majeure partie des fonds (95%) directement à IR Indonesia et non à la « tête » de réseau IRW, et surtout le SIF a pris part à l'évaluation des besoins et au choix du projet qui en a résulté. L'utilisation des fonds n'est donc pas décidée par IRW mais bien par le SIF.

Dans le tableau présenté « les 32 organismes selon mode opératoire », qui reprend les données 2008, le SIF n'apparaîtrait donc plus à l'heure actuelle dans la rubrique « financeurs d'un réseau » mais bien comme opérateur direct sur le terrain.

Chapitre III – B.3. – autres organismes relèvent de situations diverses :

Sur la mention « sans que cela soit spécifique aux fonds « tsunami », le Secours Islamique français justifie le non-placement de sa trésorerie par des raisons religieuses », nous souhaitons spécifier que le non placement des fonds « tsunami » relève du fait que nous étions en négociation avec IRW pour la signature d'un partenariat sur les fonds dédiés restants et que nous pensions aboutir dès 2008 au lancement d'un projet.

Chapitre III – IV.C. – Conformité sans réserve :

Nous tenions à vous faire part de notre satisfaction à la lecture de la synthèse de la Cour et à la lecture du rapport dans son ensemble, duquel il ressort que la Cour des Comptes a pris note de nos améliorations et de notre souhait de poursuivre nos efforts pour toujours plus de qualité et de transparence dans notre travail.

REPONSE DU PRESIDENT D' « UN ENFANT PAR LA MAIN »

- Pour le paragraphe faisant référence au précédent rapport de la Cour (« dans le cas limite que constitue Un Enfant Par La Main... »), nous souhaitons rappeler que l'Association a contesté ce commentaire (« si nous pouvons accepter le constat (du mode de fonctionnement de l'Association), nous ne comprenons pas les jugements négatifs qui l'accompagnent »). Nous avons également à cette occasion précisé les modalités d'information des donateurs.

- la remarque selon laquelle « Un Enfant Par La Main a, à l'occasion du tsunami, fait évoluer son mode de fonctionnement habituel » doit être revue : l'Association avait avant le tsunami pris la décision de rechercher des financements auprès des bailleurs institutionnels ou privés ; un Chargé de projets « co-financés » était à ce titre en place avant décembre 2004.

*REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE SECOURISTES SANS
FRONTIERES*

J'ai l'honneur de vous adresser la réponse concernant le rapport que vous m'avez envoyé :

Pour ce qui est de la première partie, aucun commentaire, nous prenons bonne note des remarques citées dans votre rapport.

**Liste des observations définitives de la Cour des comptes
portant sur les comptes d'emploi des organismes
faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance
La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)
La Société protectrice des animaux (septembre 2009)
L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)
La Fondation d'Auteuil « les orphelins apprentis d'Auteuil » (mars 2009)
Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)
La Ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
La Fondation Aide à Toute détresse - ATD Quart Monde (mars 2007)
L'Association Le Secours Catholique (mars 2007)
L'Association France Alzheimer (juin 2006)
La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (juin 2006)
L'Association pour le recherche contre le cancer (février 2005)
Le Comité français pour l'UNICEF (juillet 2004)
L'Association française contre les myopathies (AFM) (juillet 2004)
L'Association Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur (octobre 2003)
La Société protectrice des animaux (décembre 2002)
La Fondation de France (juillet 2002)
Médecins du Monde (juillet 2001)
Sidaction (décembre 2000)
La ligue nationale contre le cancer (octobre 1999)
Médecins sans frontières (novembre 1998)
L'Association française sur les myopathies (AFM) (mars 1996)
L'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) (mars 1996)

**L'EMPLOI DES FONDS COLLECTES
PAR LES ASSOCIATIONS EN FAVEUR
DES VICTIMES DU TSUNAMI DU
26 DECEMBRE 2004**

SITUATION AU 31 DECEMBRE 2008

**2ème partie
Observations définitives sur les
comptes d'emploi « tsunami » au
31/12/08 des 29 organismes contrôlés
par la Cour en 2009**

JANVIER 2011

Avertissement

Le présent fascicule présente les observations définitives de la Cour sur l'emploi en 2006-2008 des fonds collectés en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 par 29 des 32 organismes qu'elle avait contrôlés en 2006¹.

La juridiction appelle l'attention sur cinq points :

- a) Il s'agit des « observations formulées par la Cour des comptes en application de l'article L. 111-8 » du code des juridictions financières. Elles sont suivies des réponses des organismes contrôlés².
- b) La Cour se prononce sur ce qu'elle a constaté en vérifiant les comptes d'emploi des organismes pour les années 2006 à 2008. Les opérations qui ne sont pas décrites dans ces comptes parce qu'elles ont été engagées postérieurement n'ont pas été examinées, celles qui ont été engagées antérieurement l'avaient été en 2006³.
- c) Les appréciations de la Cour sont donc formulées dans le cadre et dans les limites des comptes d'emploi des ressources « tsunami » qu'elle a analysés et vérifiés.
- d) En particulier, le contrôle ne pouvait s'étendre aux opérations conduites par les sièges ou les partenaires étrangers de ceux des organismes qui appartiennent à un réseau transnational. Il ne pouvait non plus porter sur les comptes des partenaires locaux auxquels les organismes ont fait appel pour réaliser les actions que les fonds recueillis en France permettaient de financer.
- e) Il ne s'agit enfin nullement d'une appréciation sur l'ensemble des opérations conduites par les organismes dans l'ensemble de leurs domaines d'intervention. La Cour a déjà procédé à de tels contrôles pour plusieurs des

¹ Médecins sans frontières, la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France et Télécoms sans frontières avaient fin 2005 intégralement employé leurs fonds « tsunami ».

² Article R. 136-2 du code des juridictions financières.

³ Voir rapport public thématique de décembre 2006.

organismes dont les opérations « tsunami » ont été vérifiées, d'autres sont inscrits à son programme de vérification. Les rapports publiés à ce titre apportent des informations plus complètes sur l'action des organismes que celles qui sont consignées ici.

Dans ces limites, les observations qui suivent exposent l'appréciation de la Cour sur la conformité aux objectifs de l'appel à la générosité publique des dépenses engagées en 2006-2008 par les 29 organismes déjà contrôlés en 2006 qui n'avaient pas, au 31 décembre 2005, employé la totalité des fonds recueillis au titre de « l'exceptionnel mouvement de solidarité suscité par la catastrophe qui [a frappé] les populations de l'océan Indien ».

	pages
Avertissement	III
I – Croix-Rouge française.....	1
II – Unicef (Comité français).....	19
III – Secours catholique – Caritas France.....	25
IV – Handicap International.....	35
V – Fondation de France.....	43
VI – Action contre la faim.....	55
VII – Secours populaire français (Union national).....	71
VIII – Médecins du Monde.....	77
IX – Solidarités – Aide humanitaire d’urgence.....	87
X – Architectes de l’urgence.....	91
XI – Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD).....	95
XII – Première urgence.....	101
XIII – Aide et action.....	107
XIV - Collectif Asie – Enfants isolés.....	113
XV – SOS Villages d’Enfants.....	121
XVI – Œuvres hospitalières françaises de l’Ordre de Malte (OHFOM).....	125
XVII – Care France.....	133
XVIII – La Chaîne de l’espoir.....	139
XIX – Aide médicale internationale.....	143
XX – Solidarité Laïque.....	147
XXI – Secours islamique français.....	155

XXII – Centre français de protection de l'enfance (CFPE).....	161
XXIII – Pompiers sans frontières.....	167
XXIV – Bureau international catholique de l'enfance (BICE)....	171
XXV – Enfants du Monde – Droits de l'Homme.....	177
XXVI – Electriciens sans frontières.....	181
XXVII – Un enfant par la main.....	189
XXVIII – Partage.....	194
XXIX – Secouristes sans frontières.....	199

TABLE DES MATIERES ALPHABETIQUE

Action contre la faim	55
Aide et action	107
Aide médicale internationale	143
Architectes de l'urgence	91
Bureau international catholique de l'enfance	171
Care France	133
Centre français de protection de l'enfance	161
Collectif Asie – Enfants isolés	113
Comité catholique contre la faim et pour le développement	95
Croix-Rouge française	1
Electriciens sans frontières	181
Enfants du monde – Droits de l'homme	177
Fondation de France	43
Handicap International	35
La Chaîne de l'Espoir	139
Médecins du monde	77
Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte	125
Partage	194
Pompiers sans frontières	167
Première Urgence	101
Secouristes sans frontières	199
Secours Catholique – Caritas France	25
Secours Islamique français	155
Secours Populaire français (Union nationale)	71
Solidarité Laïque	147
Solidarités – Aide humanitaire d'urgence	87
SOS Villages d'enfants	121
Un enfant par la main	189
Unicef (Comité français)	19

I - Croix-Rouge française

La Croix-Rouge française tient son statut particulier de son ancrage dans l'organisation internationale que constitue le « mouvement Croix-Rouge » c'est-à-dire le « Comité international de la Croix-Rouge », organisation humanitaire suisse intervenant uniquement en cas de conflit, et « la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », qui a notamment pour fonction d'organiser et de coordonner les actions internationales des sociétés nationales en cas de catastrophes.

La Croix-Rouge française est l'une des 186 sociétés nationales qui constituent la Fédération ; elle a le statut d'association loi de 1901, reconnue d'utilité publique depuis 1945 et auxiliaire des pouvoirs publics.

L'organisation de la Croix-Rouge française est très décentralisée. Elle compte 13 délégations territoriales, 18 délégations régionales, 95 délégations départementales et 908 délégations locales ; chacune de ces instances est pourvue d'un bureau et d'un président régulièrement soumis à élection. La Croix-Rouge française emploie 17 000 salariés, fait appel à 52 000 bénévoles et contribue à la formation de 14 000 étudiants et de 9 000 stagiaires.

En termes de volumes financiers, la part la plus importante de l'activité de la Croix-Rouge française est constituée par les 559 établissements sanitaires, médico-sociaux et de formation.

L'action humanitaire internationale repose, quant à elle, presque uniquement sur la générosité publique et des partenariats avec les bailleurs de fonds institutionnels.

A - Les constats du précédent contrôle

Au 31 décembre 2005, la Croix-Rouge française avait recueilli près de 116 M€ pour les victimes du tsunami, alors qu'à l'exception du Kosovo (17,5 M€ en 1999), aucune collecte n'avait jusqu'à présent dépassé 5 M€.

Outre le soutien aux familles des victimes et l'envoi d'équipes d'urgence, les interventions de la Croix-Rouge française se sont situées aussi dans le champ de l'humanitaire durable, concept développé pour resituer l'action humanitaire dans une perspective plus large de reconstruction.

Bien que la Croix-Rouge française soit pour la première fois intervenue aussi comme « redistributeur »⁴, les missions sociales ne représentaient au 31 décembre 2005 que 12,7 M€ ; soit 15,6 M€ en ajoutant les frais de collecte et de fonctionnement. Malgré 1,8 M€ réaffectés à d'autres causes avec l'accord des entreprises donatrices, il restait encore plus de 98 M€ de fonds « tsunami » non employés au 31 décembre 2005.

La Cour avait manifesté sa préoccupation devant le taux de ressources non utilisées (85 %) et recommandé à la Croix-Rouge française « de poursuivre résolument le processus d'emploi de ces ressources au bénéfice des victimes ou de consulter ses donateurs sur une éventuelle réaffectation vers des programmes insuffisamment dotés ».

B - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

1 - Etablissement du CER tsunami de la CRF après retraitements

Le compte d'emploi « tsunami » établi par la CRF au 31 décembre 2008 faisait apparaître 120 331 000 € de ressources, employées de la façon suivante :

Missions sociales	78 646 000 €
Frais de collecte	2 033 000 €
Frais de fonctionnement	5 085 000 €
Réaffectations à d'autres causes humanitaires	10 000 000 €
Total effectivement employé	95 764 000 €

Les ressources « tsunami » non encore utilisées s'élevaient donc à 24 567 000 €.

Le CER annexé, qui diffère sensiblement de celui publié par la Croix-Rouge, résulte d'un certain nombre de retraitements effectués par la Cour, expliqués dans les pages qui suivent.

⁴ Pas seulement comme opérateur direct.

a) Concernant les ressources

Il faut ajouter aux 120 331 000 € comptabilisés par la CRF, 1 928 000 € de dons réaffectés par elle à d'autres causes humanitaires⁵ et qu'elle avait décidé, à tort, de ne pas comptabiliser dans son CER tsunami, soit un nouveau total de ressources de 122 259 000 €.

b) Concernant les emplois

Les missions sociales « tsunami », inscrites au compte d'emploi établi par la CRF pour 78 646 000 €, baissent de 12 982 500 €, en raison de deux retraitements : l'un pour un total de 7 839 500 € pour des dépenses non imputables car « hors tsunami », l'autre de 5 143 000 € pour des emplois à imputer non en missions sociales mais en frais de fonctionnement.

Ces retraitements sont détaillés, puis commentés ci-dessous :

Flux retraités	Montant (€)	Retraitements
Inde (traduction guide enfants non accompagnés) (1)	129 500	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Sri Lanka (aide aux réfugiés) (2)	395 000	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Indonésie (séisme Java 2006) (3)	341 000	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Afrique de l'est et Madagascar (4)	1 385 000	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Dispositif d'urgence Océan indien (5)	4 704 000	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Dispositif d'urgence Océan Pacifique Sud (6)	885 000	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Sous-total Dépenses « hors tsunami »	7 839 500	
Contribution aux actions FICR (7)	1 011 000	Imputés à "frais de fonctionnement tsunami"
Frais de soutien des opérations (8)	4 132 000	Imputés à "frais de fonctionnement tsunami"
Sous-total Frais de fonctionnement	5 143 000	
Total	12 982 500	

⁵ Avec l'accord des entreprises donatrices en 2005 (1 788 000 €) et de la Ville de Paris en 2006 (140 000 €).

1. La CRF a précisé à la Cour que « ce guide rappelle les principes directeurs de la prise en charge des enfants non accompagnés lors de conflits armés, déplacements massifs de populations et autres situations d'urgence (et) est rédigé à l'intention des organisations nationales, internationales, non gouvernementales ainsi que des associations qui s'occupent du sort des enfants séparés » arguant que « l'inclusion de ce projet dans les missions sociales tsunami (était) très légitime car il comble les lacunes d'un dispositif jugé trop faible lors d'une réponse d'envergure ». La Cour a jugé qu'en la circonstance, le lien avec l'objet de l'appel s'avérait trop ténu et qu'à ce titre, il s'agissait du financement d'une autre cause humanitaire que le tsunami qui aurait dû relever d'une procédure préalable de réaffectation.

2. En mars 2007, le conseil d'administration de la CRF a autorisé la réaffectation de 420 000 € du fonds dédié tsunami vers l'opération d'aide aux personnes réfugiées alors conduite par le CICR au Sri Lanka. Bien que la CRF ait ainsi pris la décision formelle de réaffecter ces 420 000 € à une autre cause, cette somme a été, à tort, maintenue dans les missions sociales du CER tsunami. Au final, elle s'est élevée à 395 000 €.

3. Cette opération humanitaire n'a – nonobstant sa nature et sa localisation - rien à voir avec le tsunami de décembre 2004, ce qu'a reconnu dans sa réponse à la Cour la CRF : « *Sans contester cette analyse (de la Cour), la CRF tient à préciser que son action en faveur des populations (...) affectées par le séisme du 27 mai 2006 est intervenue dans un pays déjà lourdement impacté par le tsunami 18 mois plus tôt.* »

4. Le ressort géographique du fonds dédié tsunami de la CRF a été fixé au moment de l'appel à don par la description que l'association a alors faite au public de son "projet défini", au sens du règlement comptable 99-01, en particulier lorsqu'elle a, juste après la catastrophe, lancé l'opération "Urgence Asie" puis "Séisme Asie" qui faisait connaître l'adresse de la boîte postale 100 (BP 100) et celle du module de dons en ligne sur son site Internet avec comme message d'appel : « *La Croix-Rouge se mobilise pour venir en aide aux victimes des raz-de-marée en Asie du Sud-est* ». La CRF a, ensuite, toujours clairement rappelé ce même ressort géographique dans les messages qu'elle a diffusés via les médias. Ainsi, dans un communiqué de presse du 25 février 2005 annonçant l'ouverture du site internet ouvert à cet effet, figure la page d'accueil de ce site où apparaît une carte de la zone tsunami correspondant à la seule partie asiatique (sud-est) de l'Océan indien, à l'exclusion donc du sud-ouest et / ou de la côte est de l'Afrique. De décembre 2004 à décembre 2005, dans les 20 communiqués de presse concernant le tsunami qu'a publiés la CRF, ne sont évoqués que des pays du sud-est asiatique (Thaïlande, Indonésie, Sri Lanka, Maldives).

De ce fait, l'utilisation par la CRF, en dehors de cette zone, de ressources collectées pour venir en aide aux victimes du tsunami intervenu en Asie du sud-est, avait nécessairement pour objet de financer d'autres causes humanitaires. Au demeurant, il faut rappeler que même dans les pays concernés d'Asie du sud-est, l'intégralité du territoire n'a pas été touchée par le tsunami. Or – bien que la Cour n'en ait pas tiré de conséquences – la CRF y a aussi financé des projets situés en dehors de la zone affectée par le tsunami. Ainsi en est-il de la construction mentionnée plus loin de centres d'appel et salles de crise à Djakarta, Bali, Yogyakarta (Java) et Jambi (Sumatra), seul ce dernier site se rapprochant de la zone.

5. La ligne "Dispositif d'urgence Océan indien" regroupe des frais – en majorité administratifs – concernant la Plate Forme d'Intervention Régionale pour l'Océan Indien dite PIROI (créée en 1999). Cette plate-forme rassemble des moyens humains, matériels (médical, traitement d'eau, etc.) et logistiques prépositionnés à la Réunion. Aux dires mêmes de la CRF, la PIROI est « *une structure, à vocation régionale, de préparation et de réponse aux désastres dans la zone de l'Océan indien couvrant les îles de Madagascar, Comores, Seychelles, Maurice, Mozambique (sic), Mayotte, la Réunion* », tous pays et territoires situés à plusieurs milliers de kilomètres de la zone d'Asie du sud-est touchée par le tsunami telle qu'indiquée au public par la CRF au moment de ses appels à dons. A titre d'exemple, la CRF a ainsi financé sur fonds tsunami des dépenses d'intervention de la PIROI concernant l'épidémie de choléra aux Comores. Dès lors, l'utilisation des fonds tsunami aux fins de renforcer les moyens de cette plate-forme relevait – au mieux – du financement d'autres causes humanitaires et n'était possible qu'après procédure préalable de réaffectation.

6. Il en est de même et a fortiori pour la ligne "Dispositif d'urgence Océan Pacifique Sud" qui correspond à des dépenses consacrées à la plateforme régionale de cet océan (PIOPS) située à Nouméa, ce qu'a d'ailleurs reconnu la CRF dans sa réponse à la Cour : « *La Croix-Rouge reconnaît que cette imputation est incorrecte. Cette erreur devra être reprise et traitée* »

7. Il s'agit d'une somme forfaitaire versée pour participer à l'effort multilatéral suite à l'appel de la FICR en faveur des victimes du tsunami. La CRF n'ayant pas produit de justificatifs attestant que cette somme avait bien été employée par la FICR à des projets concrets bénéficiant aux victimes du tsunami, ce versement doit être assimilé à une cotisation (exceptionnelle) versée par un organisme caritatif à une structure internationale dont il est membre et, à ce titre, ne peut – dans le meilleur des cas – qu'être imputé aux frais de fonctionnement.

8. Ces frais (calculés sur base réelle) représentent l'ensemble des charges supportées par les directions opérationnelles du siège et non affectables à un pays en particulier ; elles sont essentiellement constituées des salaires relatifs aux postes créés spécifiquement pour le tsunami. Si leur imputation au fonds tsunami est légitime, ces frais engagés par le siège parisien de la CRF sont des frais de fonctionnement et ne peuvent être inclus dans les missions sociales.

Les frais de fonctionnement « tsunami » augmentent de 58 000 €, malgré le transfert de 5 085 000 € en « ressources employées hors tsunami », sous l'effet des retraitements suivants :

Flux retraités	Montant (€)	Retraitements
Frais de fonctionnement tsunami (prélèvement de 6,4 %)	(5 085 000)	Imputés à "ressources employées hors tsunami"
Contribution aux actions FICR	+ 1 011 000	Provenant de "missions sociales" (cf. supra)
Frais de soutien des opérations	+ 4 132 000	Provenant de "missions sociales" (cf. supra)
Total	+ 58 000	

La CRF a pour pratique constante de prélever sur chaque collecte affectée un pourcentage de 6,4 % des dépenses aux fins de couverture de frais de siège administratifs. Elle a indiqué à la Cour que ce prélèvement de 6,4 % sur chaque fond dédié n'était jamais indiqué au public au moment de l'appel ciblé à sa générosité, et qu'il en avait donc été de même à l'occasion du tsunami. Elle a aussi précisé que ces « frais de fonctionnement (correspondaient) aux frais de direction générale, financière (comptabilité, consolidation...), informatique, ressources humaines, audit... », donc de ses services centraux administratifs, et que lesdits services, s'ils avaient « substantiellement contribué à la gestion de l'opération tsunami », d'où un surcroît d'activité, « (n'avaient) pas bénéficié de renforts ». Elle a convenu que cette pratique ne visait pas à couvrir des dépenses supplémentaires mais à financer structurellement ses frais de siège. En conséquence, ces frais – dépourvus de lien avec l'objet de l'appel et dont la CRF n'a pas informé les donateurs, au moment de

l'appel – ne pouvaient être couverts par les ressources collectées auprès du public pour venir en aide aux victimes du tsunami en Asie du sud-est.

Les réaffectations à d'autres causes humanitaires : La Croix-Rouge française a chiffré son droit à réaffectation automatique à d'autres causes humanitaires à 13 145 000 €, soit le montant des dons faits par Internet à partir d'un formulaire en ligne qui informait le donateur que son don pourrait être affecté à une autre opération. C'est au vu de ce droit à réaffectation automatique que, selon la réponse de la CRF, son conseil d'administration du 8 octobre 2008 a prévu de réaffecter 10 000 000 M€ à d'autres causes humanitaires que le tsunami. Le solde du droit à réaffectation automatique, soit 3 145 500 €, permet de ramener le total des missions sociales hors tsunami, soit 7 839 500 €, à 4 694 000 €.

Le montant des emplois non conformes s'élève donc à 9 779 000 €, constitués de 5 085 000 € de frais de siège dépourvus de lien avec l'objet de l'appel et non annoncés par la CRF, et de 4 694 000 € en provenance des missions sociales employées hors tsunami à d'autres causes humanitaires mais non couvertes par une procédure de réaffectation.

2 - Solde non employé au 31 décembre 2008

A fin 2008, près de 25 M€ de ressources tsunami restaient à utiliser (24 567 000 €).

De plus, selon les données communiquées à la Cour, la CRF n'aurait comptabilisé sur 2009 que 8 385 000 € de dépenses, bénéficiant par ailleurs sur cet exercice de 1 923 000 € de ressources supplémentaires.

Ainsi, selon ses propres chiffres, et sans préjuger de la conformité ou non de ces dépenses 2009 à l'objet de l'appel, fin 2009, la CRF affichait encore un reliquat supérieur à 18 M€ (18 106 000 €), reliquat dont l'utilisation était programmée d'ici la fin 2012.

C - Les actions

1 - Information du public

Sur son site internet dédié, la CRF présente le bilan de son programme tsunami à la fois par domaine d'activité et par pays. La CRF – outre l'actualisation régulière de son site – a eu le mérite de rendre compte, chaque année, par des dossiers de presse détaillés et

pédagogiques, de son action malgré – passés les premiers mois - une indifférence médiatique quasi totale.

2 - La question de l'évaluation du nombre de personnes aidées

La méthode d'évaluation des bénéficiaires utilisée repose sur des critères différenciés en fonction des domaines d'action, des programmes et des projets conduits par la CRF à l'international. La CRF distingue ainsi 10 programmes d'action et son approche s'appuie sur la distinction entre bénéficiaires théoriques et bénéficiaires réels, avec, le cas échéant, mise en exergue de l'écart entre les deux calculs. Pour chaque domaine d'action, une méthode spécifique a été arrêtée par la CRF. Ainsi, pour la réhabilitation de logements, le nombre de bénéficiaires des maisons reconstruites ou réhabilitées se calcule selon le nombre de membres officiellement comptés au sein d'une famille. Ce nombre varie d'un pays à l'autre de 4,8 à 5. Les bénéficiaires pour ce type de projets sont exclusivement des bénéficiaires directs, les relogés.

3 - Les accords de coopération

Comme souligné lors de la précédente enquête, pour la première fois, à l'occasion du tsunami, la Croix-Rouge a accepté de ne pas être l'opérateur unique de ses projets mais d'en faire porter un certain nombre en Inde, en Indonésie et au Sri Lanka. Aussi, à l'occasion du précédent contrôle, la Cour avait-elle critiqué que « (le) site de la CRF publie le compte d'emploi tsunami avec quelques lignes de commentaires sur les difficultés pouvant expliquer les retards pris, mais (qu') aucune distinction (ne soit) faite dans les missions sociales entre les emplois indirects (subventions versées à des associations bénéficiaires) et les dépenses de la CRF comme opérateur direct ». La CRF n'a pas jugé utile de remédier à cette critique. Pourtant le recours à des organismes tiers pour la mise en œuvre des programmes tsunami via des "accords de coopération", a représenté plus de 18 M€ (18 435 000 €) soit 28 % du total des missions sociales.

4 - Procédures d'audit et de contrôle

Le choix par la CRF de standards de qualité élevés pour sélectionner d'éventuels partenaires s'est traduit par le rejet d'une majorité de projets puisque sur 97 propositions (portées par 84 organismes), 53 firent l'objet d'un refus, 34 (portées par 25 organismes) donnèrent lieu à accord et 10 furent, en définitive, repris dans les opérations gérées directement par la CRF, les projets étant jugés pertinents mais les partenaires trop faibles.

Pour ces accords de coopération, une convention fut passée afin que leurs aspects comptables et financiers fassent l'objet d'audits externes par deux cabinets. Au final, selon la CRF, tous les accords de coopération furent par ce biais passés au crible, pour un coût total sur la période close au 31 décembre 2008 avoisinant les 215 000 €.

Outre ces audits externes, ces projets mis en œuvre par voie d'accords, comme ceux gérés directement par la CRF, furent soumis à un dispositif systématique et permanent de contrôle avec rapports mensuels rédigés à l'attention du siège par les chefs de délégation sur leur état d'avancement et leur suivi, visites sur place d'équipes techniques de la CRF ou d'experts extérieurs missionnés par elle et application (à partir de 2007) d'une démarche qualité pilotée par un cadre du siège (site internet spécialisé, définition de critères et de méthodologie d'évaluation et de suivi, accès à des bases de données, etc.).

Ces processus d'évaluation, de contrôle et d'audit auront conduit la CRF à dénoncer un accord de coopération en Inde, à identifier sur un projet indonésien un cas d'entente délictueuse sur marché de travaux et, au Sri Lanka, des cas de corruption de ses employés locaux avec, dans les deux cas, licenciement par elle du personnel en cause. S'agissant d'un accord de coopération en Indonésie dont demeurent partie prenante les ministères français de l'intérieur et des affaires étrangères, la délégation en Indonésie de la CRF n'a cessé de les mettre – vainement – en garde contre les faiblesses et dérives – en définitive largement avérées – du programme.

5 - La reprise de projets initiés par la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Dans sa communication publique, la CRF a mis en avant l'atout que représentait en termes d'économies d'échelle son appartenance à un réseau international présenté par elle comme « la plus grande organisation humanitaire mondiale (186 sociétés nationales – dont la CRF – pour 97 millions de volontaires. » et ayant « recueilli un montant consolidé de 1,86 milliard de dollars »

La CRF a d'autant plus été conduite à évoquer son appartenance à la FICR que lorsqu'elle exerce des missions hors du territoire national, elle agit dans le cadre et conformément aux statuts du Mouvement international. A ce titre, elle s'est trouvée en Inde et en Thaïlande confrontée au fait que les Croix-Rouge de ces deux pays n'avaient pas fait appel à l'aide internationale.

Or, en application du principe fondamental d'unité⁶ selon lequel « Il ne peut y avoir qu'une seule société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. », ce simple fait aurait dû empêcher toute intervention de la CRF dans ces pays.

Pourtant, selon les chiffres publiés par la CRF, ses missions sociales se chiffraient à fin 2008 à 8 300 000 € en Inde et 4 060 000 € en Thaïlande.

En ce qui concerne la Thaïlande, la CRF a procédé par voie d'accord bilatéral avec la société nationale de ce pays. Dans le cas de l'Inde, où la position de la Croix-Rouge indienne était calquée sur celle de son gouvernement, la CRF a agi en dehors du cadre statutaire de la FICR ce qui explique qu'elle y ait procédé par la seule voie d'accords de coopération.

Par ailleurs, l'appartenance à la FICR n'ait pas eu pour la CRF que des avantages.

Dans sa réponse à la précédente enquête de la Cour, le président de la CRF avait évoqué « l'évolution des engagements des différents opérateurs » et indiqué qu'ainsi, « en octobre (2006), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (avait) appelé les sociétés nationales du Mouvement à prendre en charge un ensemble de projets correspondant à 450 millions d'euros (...) ». En fait, cette formule euphémique renvoyait à l'incapacité de la FICR à faire face à ses propres engagements et, en définitive, la CRF a été amenée à reprendre 8 projets initiés à l'origine par la FICR pour un montant supérieur à 7 M€. S'y sont rajoutés deux projets financés en Inde par la CRF, à la demande cette fois-ci du CICR. La CRF a, semble-t-il, appliqué aux projets proposés par les instances internationales du Mouvement les mêmes critères de sélection qu'à tous les autres. A ce titre, elle aurait, en particulier, rappelé sa "doctrine d'emploi" pour les accords de coopération consistant à refuser d'intervenir dans des zones où soit elle n'était pas présente (via une délégation locale) comme l'Inde, soit

⁶ Proclamés par la XXème conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Vienne, 1965), les sept principes fondamentaux révisés sont contenus dans les statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXVème Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986). Ses principes sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité.

auxquelles ses équipes ne pouvaient accéder comme la zone du conflit avec la guérilla tamoule au Sri Lanka⁷.

D - Conclusion : la difficile rançon du succès

Au final, sur la période 2004-2008, la CRF aura disposé d'un fonds dédié tsunami dont les ressources se sont élevées à plus de 122 M€ dont 80 M€ de dons de particuliers.

Or, à fin 2008, sur les 122,3 M€ de ressources disponibles, la CRF affichait n'en avoir utilisé que 97,7 M€ dont, de surcroît, seuls 87,9 M€ sont apparus à la Cour comme conformes à l'objet de l'appel.

Mais, comme l'avait relevé la Cour lors de sa précédente enquête, dans le cas du tsunami, « (la) Croix-Rouge française (s'est trouvée) devant une situation inédite (car) à l'exception du Kosovo, aucun appel aux dons n'avait jusqu'à présent dépassé 5 M€, (...) »

Pour gérer cette situation sans précédent, la CRF a dû adapter ses moyens – humains et matériels - ses procédures et son organisation. Elle semble y être parvenue tout en choisissant du début (gestion de la collecte) à la fin (sélection, conduite, suivi et évaluation des projets), de privilégier la sécurité et la qualité. De ce point de vue, grâce à des personnels en particulier de sa direction internationale et de sa direction financière d'une compétence technique incontestable, les dons collectés par la CRF pour le tsunami de décembre 2004, employés dans les pays de la zone tsunami, l'ont été avec une volonté indéniable de rigueur et de sérieux. Sur une période finalement assez courte (2004-2008), et au regard des standards de qualité qu'elle s'est imposée, avoir su dépenser à bon escient une somme aussi importante que les 87 913 000 € constatés par la Cour est, pour la CRF, un résultat plus qu'honorable en termes d'efficacité.

A l'exception d'un montant de 9 779 000 € (soit 12,2 % des sommes utilisées sur la même période), la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité du public.

⁷ En raison du partage des rôles au sein du Mouvement issu de la déclaration de Séville de 1998 qui réserve au seul CICR la possibilité d'intervention dans les zones de conflit.

Croix-Rouge française
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	12 685 000	65 663 500
Frais de recherche des fonds « tsunami »	2 001 000	2 033 000
Frais de fonctionnement « tsunami »	868 000	5 143 000
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	1 788 000	24 852 500
.... dont réaffectations conformesintention donateur	NC	15 073 500
.... dont réaffectations non-conformes	NC	4 694 000
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami	NC	5 085 000
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	17 342 000	97 692 000
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	98 436 000	24 567 000
TOTAL EMPLOIS	115 778 000	122 259 000
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	79 325 000	80 084 500
Financements entreprises	26 011 000	25 833 500
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	0	0
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	105 336 000	105 918 000
Financements publics	8 757 000	9 023 000
Produits financiers	1 685 000	7 318 000
TOTAL RESSOURCES	115 778 000	122 259 000

REPONSE DU PRESIDENT DE LA « CROIX-ROUGE FRANÇAISE »

Pour la deuxième fois depuis cette catastrophe du tsunami du 26 décembre 2004 qui a fait tant de victimes et profondément marqué l'ensemble du monde humanitaire, la Cour des comptes prend position publiquement sur l'action que la Croix-Rouge française a conduite grâce à la générosité des Français. Les sommes disponibles ont été très importantes (122 M€). Elles ont permis de mettre en œuvre 157 projets au bénéfice direct et indirect d'environ un million de personnes.

1.- Avant tout, parce que c'est l'essentiel pour les Français qui nous ont permis d'agir pour leur compte, je me réjouis que la Cour des comptes reconnaisse la qualité des actions réalisées par la Croix-Rouge française pour les victimes du tsunami.

En effet, la Cour souligne que depuis six ans, nous avons réussi à surmonter les inévitables difficultés et les pièges d'une action durable mais compliquée, dans des contextes marqués non seulement par les conséquences du tsunami, mais aussi par la guerre civile, les hésitations gouvernementales des pays touchés, des contextes politiques locaux tendus, des menaces de corruption...

La Cour a noté aussi les contrôles mis en place par la Croix-Rouge pour encadrer ces projets sur le terrain et garantir ainsi notre exigence de qualité : rapports mensuels et déblocage des fonds sur analyse de ces rapports (pays par pays, projet par projet), visites régulières sur le terrain de nos équipes centrales, audit interne, supervision très étroite des actions mises en œuvre par des associations partenaires, audits et évaluations externes, actions correctrices.

La Cour relève également la régularité des informations partagées avec le public sur notre action, tant par notre site Internet régulièrement actualisé depuis six ans que par des dossiers de presse annuels, « détaillés et pédagogiques (...) malgré – passés les premiers mois – une indifférence médiatique quasi-totale ».

La Cour conclut que, face à la situation sans précédent créée par le tsunami, la Croix-Rouge « a dû adapter ses moyens – humains et matériels – ses procédures et son organisation. Elle semble y être parvenue, tout en choisissant du début (gestion de la collecte) à la fin (sélection, conduite, suivi et évaluation des projets), de privilégier la sécurité et la qualité (...) grâce à des personnels (...) d'une compétence technique incontestable ». Elle relève « une indéniable volonté de rigueur et de sérieux » et, « au regard des standards de qualité que la Croix-Rouge s'est imposée (...) un résultat plus qu'honorable en termes d'efficacité ».

Ce jugement de la Cour confirme à mes yeux que les Français ont eu raison de faire confiance à la Croix-Rouge française.

2.- Mais la Cour des comptes nous adresse aussi trois observations sur lesquelles je veux revenir.

3.- D'abord, la Cour des comptes considère que la Croix-Rouge n'aurait pas dû utiliser une partie des ressources qui lui ont été confiées pour financer des dépenses du siège parisien que nous avons supportées pour contrôler et piloter l'action. Sur cette question très importante, quelques observations :

- d'abord, il nous semble que la Cour des comptes a changé d'avis. En effet, le rapport qu'elle a publié en 2007 sur la première année de notre action post-tsunami abordait déjà notre méthode de calcul des frais de gestion et leur imputation dans le compte d'emploi des ressources. Il y a trois ans, la Cour avait implicitement validé la conformité réglementaire de notre dispositif. Nous ne l'avons donc pas changé. A l'issue d'une deuxième enquête en 2009-2010, elle exprime maintenant une position contraire ;

- les frais de fonctionnement dont la Cour considère qu'ils n'ont pas de lien direct avec l'aide aux victimes du tsunami (il s'agit de 5 M€, soit 4,1 % des ressources totales) correspondent à des dépenses des directions du siège qui ont eu une contribution réelle à notre opération d'aide aux victimes. La Croix-Rouge trouve normal que cette action soit financée, en frais de fonctionnement, par une partie de la générosité des Français ;

- si ça ne devait pas être le cas, comment les organisations de solidarité internationale peuvent-elles financer leur siège alors que ce siège garantit le pilotage et la qualité de l'action ? La Croix-Rouge n'est pas qu'une suite de projets ; c'est parce qu'elle a réuni des compétences centrales qu'elle peut secourir successivement les victimes de très nombreuses crises. La compétence, la rigueur, la qualité, la transparence ont un coût qu'il faut financer, d'une façon ou d'une autre ;

- trouver une solution valide de financement du siège est d'autant plus nécessaire que dès le mois de janvier 2005, la Croix-Rouge a décidé de ne pas garder pour son siège les produits financiers (7 M€) mais de les affecter aussi à l'opération du tsunami – un choix dont la Cour a d'ailleurs validé la pertinence.

Au total, la Croix-Rouge française est tout à fait disposée à prendre en compte la position nouvellement exprimée par la Cour, pourvu que ce soit dans un cadre clair et validé, stable, efficace, et applicable par toutes les organisations de solidarité internationale.

4.- Pour la Cour des comptes, 7,8 M€ auront par ailleurs été employés sur la période 2006-2008 « pour des emplois étrangers à l'aide aux victimes du tsunami » (pour une collecte de 115 M€ abondée jusqu'à 122 M€ par les produits financiers). Là encore, je veux exprimer quelques remarques

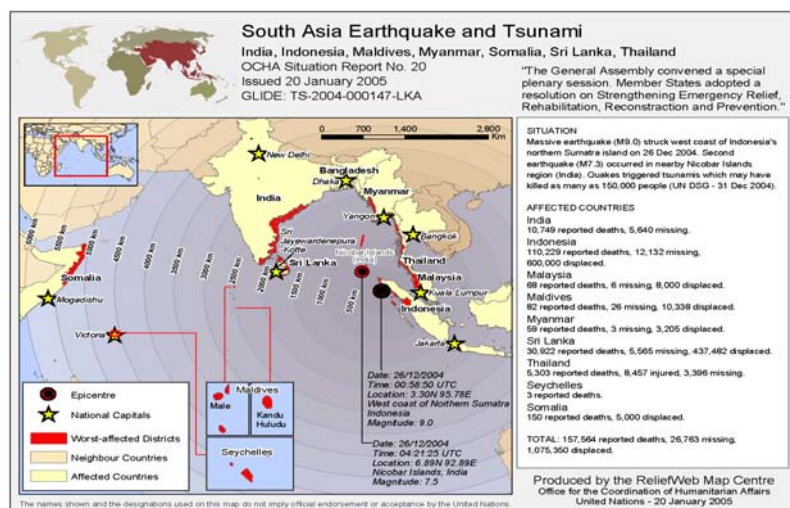
tout en rejoignant évidemment la Cour sur sa conclusion ultime, qu'il est essentiel d'utiliser l'argent des donateurs conformément à leur intention.

Plusieurs situations de nature différente sont à l'origine de cette position de la Cour :

- nous avons déjà reconnu dans le cadre du contrôle que le financement de notre base logistique en Nouvelle Calédonie (0,9 M€, soit 0,7 % des ressources totales) a été imputé par erreur à l'opération tsunami. Cette zone n'entre pas dans la zone affectée par le tsunami. Amende honorable : cette écriture doit en effet être corrigée,

- la Cour rejette le financement par l'argent du tsunami des aides apportées par la Croix-Rouge française aux victimes de la guerre civile au Sri Lanka (0,4 M€) et du séisme d'avril 2006 en Indonésie (0,3 M€, soit 0,2 % des ressources totales). Il est évident qu'une guerre civile et un tremblement de terre ne sont pas le tsunami. Mais à Sri Lanka, les mêmes populations étaient affectées et nous étions sur place, avec les moyens disponibles pour les aider. Et en Indonésie, l'appel à dons que nous avons lancé en France nous a valu des réponses acerbes de nos donateurs, nous enjoignant de dépenser d'abord l'argent du tsunami avant d'en demander plus (ces réponses ont été produites à la Cour des comptes). Jusqu'où est-il juste d'interpréter l'intention des donateurs contre l'expression des donateurs eux-mêmes ? Cette question est importante et ses conséquences très concrètes : aider aujourd'hui les victimes du choléra en Haïti avec les fonds recueillis au début 2010, est-ce trahir l'intention des donateurs qui nous ont fait confiance il y a un an pour aider les victimes du tremblement de terre de Port-au-Prince ?

- la Cour rejette aussi le financement sur les fonds tsunami de nos actions conduites en Afrique de l'Est et à Madagascar (1,4 M€). Ces actions ont pourtant été conduites pour des populations affectées par le tsunami, comme l'attestent des cartes publiées par les Nations Unies (bureau OCHA), l'office américain d'aide d'urgence (USAID) et le Gouvernement français qui indiquaient clairement que le tsunami avait affecté les côtes de ces pays (ces cartes ont été produites à la Cour des comptes – celle qu'ont diffusé les Nations Unies le 25 janvier 2005 est reproduite ci-dessous).



La Cour justifie ce jugement par le fait que les communiqués de presse publiés en 2005 par la Croix-Rouge ne mentionnent pas cette action. Il est vrai qu'elle a été programmée par la suite, une fois sur les rails les projets engagés dans le cœur de la zone tsunami ; dès leur conception, ces projets dans la zone occidentale de l'Océan Indien ont été communiqués au public, pour le même argument géographique, la Cour refuse l'imputation à l'opération tsunami du financement de notre plateforme logistique de l'Océan Indien qui intervient dans la même zone géographique (4,7 M€), pour y conduire des projets de nature préventive, visant à la réduction de l'impact des futures catastrophes. Cette approche est pourtant centrale dans la conception même de nos programmes d'aide aux victimes des catastrophes, conformément à l'expérience ancienne de tout le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et aux objectifs proclamés de la communauté internationale. La décision 1600/2002/CE du Parlement Européen et du Conseil

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/111538.pdf

et le cadre de Hyôgo adopté par les Nations Unies en 2005

<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-French.pdf>

affirment que la prévention des catastrophes naturelles et les actions de réduction des risques sont des priorités mondiales ; elles sont de fait intégrées dans les actions de réponse aux urgences et de relèvement conduites par les organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics.

Ces remarques et interrogations visent seulement à réaffirmer la bonne foi de la Croix-Rouge lors des choix qu'elle a faits, la solidité aussi de ses arguments et les doutes qu'on peut avoir, parfois, sur un cadre d'autant plus difficile à appliquer qu'il n'est pas toujours clairement exposé.

5.- Enfin, la Cour des comptes relève qu'à hauteur de 4,7 M€ soit 3,8 % du total des ressources, une partie des sommes réaffectées à d'autres causes humanitaires (dont la Cour a d'ailleurs noté la légitimité) l'a été sans consultation suffisante des donateurs.

Comme on vient de le voir, cette critique résulte du jugement de la Cour que quelques projets inclus dans notre action post-tsunami ont un lien trop ténu avec l'aide aux victimes du tsunami pour pouvoir être financés par l'argent reçu. Sur le fond, la Croix-Rouge est naturellement en parfait accord avec l'idée que la Cour des comptes rappelle à juste titre : il faut tenir compte de l'intention des donateurs. C'est une évidence pour l'organisation que je préside, qui sait que la confiance des donateurs est son principal atout et que cette confiance s'entretient au jour le jour par l'efficacité sur le terrain d'abord, la communication régulière sur les résultats de l'action et l'utilisation des dons ensuite. C'est bien cette conviction qui guide la Croix-Rouge en général, et dans l'opération post-tsunami en particulier.

Pour cette raison, la Croix-Rouge française a consulté ses donateurs lorsqu'elle a dû chercher le financement de crises mal financées (la famine au Niger en 2005 par exemple, le séisme en Indonésie en 2006 par exemple).

Pour cette raison, la Croix-Rouge française consultera ses donateurs sur la réaffectation des fonds tsunami qui ont été utilisés dans des conditions que la Cour des comptes estime ne pas avoir de lien avec l'aide aux victimes du tsunami.

Pour cette même raison, la Croix-Rouge française consultera aussi ses donateurs sur la réaffectation des fonds tsunami qui n'ont pas encore été utilisés. Selon la Cour des comptes, ces fonds s'élevaient à 24,5 M€ au 31 décembre 2008. Ils étaient de 18,1 M€ au 31 décembre 2009, ne seront plus, selon nos estimations, que de 10,6 M€ au 31 décembre 2010 et se réduiront encore, à 4 M€ environ, une fois menés à leur terme les derniers projets aujourd'hui en cours.

Cette consultation interviendra dès que possible. Elle s'appuiera un travail de méthode approfondi pour lequel je demanderai son avis à la Cour des comptes.

6.- Il est bon que les débats publics sur le tsunami, largement éclairés par les rapports successifs de la Cour des comptes, aient permis à l'opinion publique de progressivement mieux connaître les réalités de l'action humanitaire.

Ainsi chacun comprend, aujourd'hui mieux qu'en 2005, que les Français se mobilisent généreusement dans l'urgence, émus par l'urgence, plus ou moins d'ailleurs selon l'intensité de la couverture médiatique des catastrophes et des crises, mais que pour autant, le mandat qu'ils donnent ainsi aux organisations de solidarité ne se limite pas à la réponse à l'urgence. Les donateurs demandent aux organisations de solidarité d'agir pour leur compte, en mobilisant les savoir-faire, les métiers, les compétences qu'elles ont préalablement constitués.

Chacun comprend, aujourd'hui mieux qu'en 2005, que compte tenu de l'importance des sommes confiées à la Croix-Rouge française en 2005, il aurait été déraisonnable de les dépenser plus vite et qu'une programmation de l'action sur plusieurs années était indispensable et pertinente.

Chacun comprend, aujourd'hui mieux qu'en 2005, que nous avons à tenir ensemble nos devoirs envers les donateurs (l'efficacité de l'action, la rigueur de gestion, la transparence) mais aussi, et même d'abord, nos devoirs envers les victimes et les bénéficiaires de l'action (l'écoute, l'humanité, l'efficacité de l'action).

Car les catastrophes ne sont pas un terrain anonyme où les organisations de solidarité devraient seulement démontrer leur performance mais une violence injuste et dramatique faite à des personnes humaines pour lesquelles nous, organisations de solidarité, sommes mobilisées par d'autres personnes humaines pour exprimer compassion, aide efficace et accompagnement dans le long et difficile retour vers une vie normale, autonome et digne.

II - Unicef (Comité français)

Le Comité français pour le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), fondé en 1964 sur accord d'accréditation, est une association reconnue d'utilité publique par décret du 2 décembre 1970. Il a pour objet, principalement, « d'assurer en France la représentation de l'UNICEF, organisation intergouvernementale dont le siège est à New-York (...), de contribuer à l'accroissement des ressources de l'UNICEF en vue de renforcer son intervention permanente ou d'urgence dans le monde, d'apporter son soutien à des programmes et réalisations dans les pays en développement entrant dans le champ de compétence de l'UNICEF (...) ». Ses comptes annuels sont certifiés par un commissaire aux comptes.

1 - Les constats du précédent contrôle

Le Comité français a procédé à une campagne spécifique pour « l'urgence Asie du sud » entre le 26 décembre 2004 et le 28 janvier 2005. Compte tenu de l'ampleur de la collecte (31,98 M€ pour le seul mois de janvier 2005), le Comité français a publié un communiqué le 26 janvier et tenu une conférence de presse le 28 janvier 2005 appelant à ne plus envoyer de dons pour le tsunami et à affecter les dons à venir sur l'un des 33 pays en crise identifiés par l'UNICEF.

Il a alors pris la décision de réaffecter un montant de 1,47 M€ émanant de 17 entreprises dont il avait au préalable obtenu l'accord.

Le Comité français a versé à l'UNICEF sur l'année 2005 un montant total de 53,45 M€ pour le tsunami, après avoir prélevé 2,45 M€ de frais directs (soit 4,28 % du total des 57,40 M€ collectés). Ce taux de prélèvement, décidé par le conseil d'administration du 17 février, était inférieur au taux habituel prévu par l'accord en vigueur avec l'UNICEF (qui était de 33 % pour 2005) et l'UNICEF avait d'ailleurs invité les comités nationaux à appliquer un taux de rétention réduit pour les fonds tsunami. Il est cependant observé que ce prélèvement est réalisé sans que le donateur ne soit informé *a priori* de la part transférée à l'UNICEF.

Les versements effectués par le Comité français à l'UNICEF étaient constitués par :

- 11 M€ à titre de contribution qualifiée de « générique », destinée aux victimes du tsunami en général. Quatre pays avaient été ciblés pour recevoir les fonds (l'Indonésie, l'Inde, le Sri-Lanka et les Maldives), l'UNICEF conservant l'opportunité d'affecter cette contribution aux opérations en fonction des besoins d'urgence. La contribution du Comité français a été regroupée avec celle des autres donateurs par pays. Les bureaux de terrain de l'UNICEF ont établi en mars 2006 des « rapports consolidés sur les actions d'urgence générique en 2005 », mais il n'existe pas de compte rendu financier détaillé permettant de suivre en dépenses la traçabilité de la contribution générique du Comité français, qui représente le cinquième de sa contribution totale. L'UNICEF a prélevé pour ses frais de fonctionnement 5 % sur ces fonds « génériques » ;
- le Comité français a affecté, d'autre part, à des interventions ciblées sur chacun des quatre pays (l'Indonésie, l'Inde, le Sri-Lanka et les Maldives) et par programme (reconstruction d'écoles, protection de l'enfance, eau et assainissement) un montant de 42,45 M€. L'UNICEF a déduit en amont 7 % de ce montant pour ses frais de fonctionnement. Pour chacun des ces programmes, la traçabilité des dépenses effectuée par les bureaux de terrain de l'UNICEF a été assurée : des comptes rendus financiers ont été adressés au Comité français au printemps 2006.

Au total, après application des différents taux de prélèvements, la Cour avait pu constater que pour 100 € collectés, 89,41 € étaient rendus disponibles à leur utilisation finale.

En sa qualité de collecteur pour le compte d'une institution de l'ONU, le Comité Français pour l'UNICEF n'avait pas constitué, à proprement parler de fonds dédiés, mais avait, au 31 décembre 2005, constaté des ressources affectées, pour un montant de 104 922 euros.

Au total, 16 actions avaient été financées⁸.

⁸ Comme mentionné dans le tome 1 (voir chapitre 2, III), le siège de l'UNICEF s'est refusé à toute concertation qui aurait rendu possible en 2009 la visite sur place par la Cour de ces réalisations.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Il n'y a eu aucune nouvelle collecte, ni aucun financement nouveau. De même, aucune nouvelle action n'a été ouverte.

L'intégralité des ressources affectées constatées au 31 décembre 2005, soit 104 922 euros, a été employée au 28 février 2006, par le biais du reversement, contractuellement organisé depuis 2003, à l'UNICEF International, au profit d'une action ciblée, ayant pour objet la reconstruction d'écoles en Indonésie.

3 - Les suites données aux recommandations de la Cour

Le Comité Français pour l'Unicef a suivi les recommandations générales de la Cour sur le maintien d'un compte d'emploi bien identifié, regroupant les ressources liées à la collecte pour les victimes du tsunami et comportant clairement l'indication des sommes restant à engager.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Unicef (Comité français)
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	53 521 376	53 676 298
Frais de recherche des fonds « tsunami »	2 386 119	2 386 119
Frais de fonctionnement « tsunami »	0	0
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	1 469 884	1 469 884
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	57 377 379	57 532 301
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	104 922	0
TOTAL EMPLOIS	57 482 301	57 532 301
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	42 591 884	42 591 884
Financements entreprises	10 386 675	10 436 676
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	0	0
Autres ressources « tsunami »	10 822	10 822
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)		
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	52 989 382	53 039 382
Financements publics	4 422 919	4 422 919
Produits financiers	70 000	70 000
TOTAL RESSOURCES	57 482 301	57 532 301

REPONSE DU PRESIDENT DE « L'UNICEF FRANCE »

Nous prenons acte du fait que la Cour considère que les fonds collectés ont été employés en 2006/2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Pour faire suite à votre remarque, nous souhaitons cependant souligner que nos donateurs sont parfaitement informés du prélèvement que nous opérons sur les sommes collectées afin de couvrir nos frais, en conformité avec le plan conjoint conclu avec l'Unicef international. Une information est en effet donnée tant dans l'encart annuel de notre revue « Les enfants du monde » explicitant nos comptes, que sur notre site web.

III - Secours catholique - Caritas France

Fondé en 1946, reconnu d'utilité publique en 1962, le Secours Catholique / Caritas France est un service de l'Eglise catholique, membre de la confédération Caritas Internationalis⁹, qui s'est fixé pour but de « faire rayonner la charité chrétienne par la mise en œuvre d'une solidarité concrète entre tous, en France et dans le monde ».

1 - Les constats du précédent contrôle

Les appels à dons – dont la Cour relevait qu'ils étaient formulés en termes très généraux – et le mouvement spontané de solidarité avaient suscité en 2004-2005 la générosité de 298 000 donateurs, portant le montant de la collecte à 29,6 M€, somme à laquelle s'étaient ajoutés les dons d'autres Caritas (1,7 M€) ainsi que des financements en provenance des entreprises (3,1 M€).

En incluant les produits financiers pour plus de 600 000 € ainsi que des subventions de l'Etat pour 775 000 €, le Secours catholique avait, au 31 décembre 2005, réuni plus de 36 M€ pour les victimes du tsunami.

L'association n'avait à cette date dépensé que 6,8 M€ (18,6 %) pour les missions sociales et 0,5 M€ (1,4 %) pour les frais de collecte. Elle n'avait pas imputé de frais de fonctionnement aux opérations tsunami. En conséquence, les fonds non employés au 31 décembre 2005, dédiés au tsunami, s'élevaient à 29 183 439 € (80 %).

Le Secours catholique avait déjà exposé à la Cour que ses programmes étaient prévus sur une durée totale de six ans, c'est-à-dire de 2005 à 2010 inclus. Il devait, avant la fin de cette période, entreprendre une analyse afin de déterminer si d'éventuels fonds non dépensés seraient à considérer comme excédentaires et à réaffecter à d'autres objets avec l'accord du donateur.

⁹ 162 structures Caritas à travers le monde.

Outre les recommandations qui valaient pour tous les organismes, la Cour avait formulé une réserve et trois recommandations particulières.

- La réserve concernait le financement de projets qui n’avaient pas de rapport direct avec les conséquences de la catastrophe, relatifs notamment à la construction de bureaux éloignés des régions dévastées (destinés à un des partenaires indiens du Secours Catholique).

Les recommandations concernaient :

- l’utilisation des fonds dédiés (80 % non employés au 31/12/05) au bénéfice des victimes du tsunami ou leur éventuelle réaffectation vers des programmes insuffisamment dotés ;
- l’information du donateur sur les financements que le Secours catholique alloue pour l’animation et la coordination du réseau Caritas et pour le soutien des partenaires locaux ;
- la conduite d’évaluations externes des programmes dans les délais et, en tout état de cause, avant la reconduction de ces programmes.

2 - L’examen du compte d’emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Le conseil d’administration du Secours catholique a fixé, le 2 décembre 2005, des règles de gestion spécifiques aux fonds tsunami : les revenus financiers seront affectés à la catastrophe, les frais d’appel et de traitement des dons viendront en déduction des ressources collectées¹⁰, les personnels affectés à cette urgence seront financés sur les ressources collectées au prorata du temps passé¹¹ ; les dépenses directes de communication spécifiques pour informer de la réalisation des projets, de l’emploi des fonds ou de toute autre information liée à la catastrophe seront affectées à cette urgence ; aucun frais de fonctionnement ne sera imputé à cette opération.

¹⁰ Des frais de collecte et de traitement des dons n’ont été imputés qu’en 2005 (minimes et non individualisables les années ultérieures).

¹¹ En pratique, il s’est agi des personnels de l’Unité post tsunami (UPT), créée spécialement pour le montage et le suivi des programmes tsunami au sein de la Direction des actions internationales.

Le Secours catholique a systématiquement inclus dans l'annexe de ses comptes annuels un tableau qui « présente l'ensemble des emplois et des ressources affectés au tsunami », tableau qui a donc, depuis les comptes 2006, été certifié par le commissaire aux comptes. Les ressources cumulées comptabilisées au 31 décembre 2008 s'élevaient à près de 38 M€ ; sur ce montant, 31,8 M€ avaient été engagés pour les missions sociales, 0,5 M€ consacrés aux frais de collecte et de traitement des dons¹², 2,7 M€ avaient été réaffectés et 3 M€ étaient encore non employés.

a) Les ressources postérieures au 31 décembre 2005

Les dons, des particuliers et des entreprises, qui représentaient 90 % des ressources « tsunami » en 2004-2005, ont représenté moins de 3 % sur la période 2006-2008. L'essentiel des ressources sur cette période est venu des produits financiers (plus de 95 %). Tels que calculés par le Secours catholique, ceux-ci s'élèvent à 1 446 689 €, somme qui s'ajoute aux 602 486 € déjà comptabilisés au 31 décembre 2005.

La Cour ayant critiqué le mode de calcul (sur la base des charges et pas des décaissements), l'association a annoncé qu'elle allait procéder à la correction pour 2008 et utiliser à partir de 2009 le nouveau système d'information de pilotage et de gestion qui prend en compte les décaissements.

Le Secours Catholique a estimé les produits financiers prévisionnels à 263 850 € pour la période 2009-2010, donc les ressources supplémentaires tsunami à 424 057 €, et accru d'autant sa prévision de dépenses 2009-2010.

b) Les emplois postérieurs au 31 décembre 2005, hors missions sociales

Les ressources (fonds dédiés au 31 décembre 2005 + ressources nouvelles 2006-2008, soit 30 702 896 €) ont été utilisées sur 2006-2008 à hauteur de 27 677 981 €, soit à plus de 90 %.

¹² Montant inchangé par rapport à la situation au 31 décembre 2005.

L'association n'a imputé ni frais de collecte ni frais de fonctionnement, mais 2 700 000 € ont été réaffectés à d'autres causes humanitaires que l'aide aux victimes du tsunami :

1. Le 5 octobre 2006, le conseil d'administration a décidé – sur recommandation du comité des donateurs - l'octroi d'une aide d'urgence aux populations déplacées par la guerre au Sri Lanka par réaffectation de fonds tsunami à hauteur de 500 000 € et a missionné le secrétaire général pour recueillir l'accord exprès ou tacite des donateurs. Le dossier spécial « tsunami » de la revue messages de décembre 2006 demandait à tout donateur opposé à cette réaffectation de se manifester « pour convenir d'une autre affectation ou du remboursement des fonds ».

2. Le 3 mai 2007, le conseil d'administration a décidé d'une part « de réaffecter [...] une partie des fonds collectés pour les victimes du tsunami, soit [...] 2 200 000 € [...] aux victimes du conflit du Darfour, tant au Soudan qu'au Tchad », d'autre part « d'élargir la notion de bénéficiaires des fonds du tsunami à l'ensemble des victimes d'urgences d'origine naturelle ou humaine dans l'ensemble du Sri Lanka, dans les îles de Sumatra, Nias et Simeuleue en Indonésie, ainsi que dans l'Etat du Tamil Nadu en Inde ». La consultation formelle des donateurs a suscité 171 refus (53 pour le Darfour, 48 pour l'élargissement de la notion de victime dans la même zone géographique, 70 pour les deux).

c) Les missions sociales postérieures au 31 décembre 2005

Elles s'élèvent à 24 977 981 €. Les « versements aux organismes partenaires » (22 792 689 €) en représentent la majeure partie (plus de 91 %). Il faut néanmoins prendre en considération le fait qu'une partie de cette somme (4 623 508 €) correspond à des retraitements dus au changement de méthode comptable intervenu en 2007.

1. Les salaires chargés des personnels expatriés se sont élevés sur les trois années à 1 036 743 €, soit 4,2 % des missions sociales.

2. Les « versements aux organismes partenaires » ne correspondent à des décaissements que jusqu'à 2006 (à partir de 2007 sont inscrits dans cette sous-rubrique les engagements du Secours catholique vis-à-vis de tiers partenaires). Sur les 3 années, les dépenses ainsi comptabilisées ont concerné 56 projets, chacun d'entre eux étant mis en œuvre par un partenaire local.

3 En 2007, sur la recommandation du commissaire aux comptes et conformément à la réglementation, une comptabilité en droits constatés a été mise en place : jusqu'en 2006 le fait générateur de l'inscription en charges était l'envoi des fonds ; depuis 2007 c'est l'engagement du

Secours Catholique vis-à-vis de son partenaire (par contrat de projet ou lettre d'engagement). Des retraitements du compte « fonds dédiés tsunami » ont dû être effectués au 01/01/07, à hauteur de 1 502 297 € (soldes des projets engagés en 2005) + 3 121 211 € (soldes des projets engagés en 2006), soit 4 623 508 €.

4. Les dépenses de soutien (1 148 549 €, soit 4,6 % des missions sociales) se décomposent comme suit : 791 999 €, soit 69 %, pour les salaires chargés de l'Unité post-tsunami (UPT), 308 613 € pour les frais de missions à l'étranger, 13 798 € pour les frais de communication¹³ et 34 139 € pour les autres frais (dont 5 544 € au titre des frais bancaires et pertes de change¹⁴).

Il faut noter que le Secours catholique, pour renforcer son partenaire local, fait appel soit à des salariés détachés, soit à des consultants locaux (ces derniers ayant d'ailleurs sa préférence) qui demandent à ne pas être salariés et sont rémunérés en « honoraires ». La Cour relève que ces honoraires augmentent régulièrement et sont imputés tantôt en « versements aux partenaires », tantôt en « frais de mission à l'étranger ».

d) Les fonds tsunami non employés au 31 décembre 2008

Au 31 décembre 2008, le compte « fonds dédiés tsunami » s'élevait à 3 024 915 €, soit 8 % d'un total de ressources de 37 992 155 €¹⁵.

A la demande de la Cour, le Secours Catholique a produit pour 2009-2010 un premier budget prévisionnel à hauteur de 3 020 000 €, puis un second à hauteur de 3 449 000 € pour tenir compte des produits financiers complémentaires tels qu'estimés en changeant le mode de calcul (voir supra).

¹³ Puisqu'il ne s'agit pas de communication à destination des victimes mais des donateurs, ces dépenses auraient dû être imputées en frais de fonctionnement.

¹⁴ L'application de l'arrêté du 30 juillet 1993 relatif aux rubriques du CER impose que les frais financiers figurent en frais de fonctionnement.

¹⁵ Compte tenu du changement de méthode comptable intervenu en 2007, on ne peut directement comparer ces 8 % aux 80 % que représentaient les fonds dédiés tsunami au 31 décembre 2005.

3 - Les actions

En 2006, le Secours Catholique avait exposé à la Cour, qu'il entendait « mener une capitalisation sur la réponse au tsunami, selon une méthodologie formelle, afin de pouvoir en tirer tous les enseignements nécessaires ». Il s'était notamment engagé à ce que les nouveaux projets fassent l'objet de contrats de projets et à ce que soient établies des grilles d'analyse pour les « rapports narratifs et financiers ».

La Cour a pu constater en 2009 qu'une procédure rigoureuse a été mise en place, tant en amont (vérification des faisabilités et de la fiabilité du partenaire, validation du projet par rapport à la stratégie globale tsunami, création de la « feuille bleue », examen par la réunion des opérations projets, validation technique, examen par la commission internationale, approbation par le conseil d'administration, information des partenaires, préparation du contrat) qu'en aval (préparation et envoi de la « feuille jaune », analyse des rapports narratifs et financiers, visites sur le terrain, rapports de mission, audits financiers annuels, lien permanent avec le partenaire, évaluation finale) de la signature du contrat avec le partenaire.

La Cour a pu examiner sur place quelques actions conduites par des partenaires du Secours catholique.

En Inde, les réalisations du *Saint Joseph's Development Trust* (Chibambaram), qui visent la responsabilisation et l'autosuffisance économique des bénéficiaires, n'ont pas appelé d'observations. La Cour a relevé le caractère exemplaire de l'organisation de Caritas International, qui représente le Secours catholique à Pondichéry, en termes de contrôles internes et externes mis en place : le bureau est doté d'un auditeur interne qui a mis au point des guides de contrôle et de gestion, pilote des stages de formation, exige la production systématique des documents fiscaux des opérateurs, effectue périodiquement des contrôles de régularité de leurs comptes, leur permettant ainsi de rectifier des centaines d'erreurs d'imputation comptable ainsi que d'améliorer leurs procédures internes et leur gestion.

Il serait souhaitable que l'association puisse partager ses outils et son savoir-faire en matière de contrôle avec des ONG d'autres mouvances ; le Secours catholique a d'ailleurs annoncé suite au contrôle de la Cour des initiatives en ce sens.

En Indonésie, la petite action examinée sur place par la Cour ne représentait pour le Secours catholique qu'un budget de 149 000 €, sur un total d'engagements dans le pays de 5,3 M€. Son partenaire a été la Caritas tchèque, qui avait réuni les financements et retenu une petite

organisation locale (Taloe) pour assurer une prise en charge psychologique au travers de formations à la danse et à la musique traditionnelles pour des enfants habitant dans des villages dont la population a subi les effets du conflit et du tsunami. La Cour regrette que le Secours catholique n'ait pas veillé à ce que des ressources locales prennent le relais du financement français, ce qui aurait permis la pérennisation de cette prise en charge.

Au Sri Lanka, la Cour a examiné deux projets qui forment le troisième volet d'un programme quadriennal de réhabilitation et de construction appelé SOA 3/2005. Le Secours catholique est engagé à hauteur de 6,3 M€ environ dans ce programme qui représente un coût total de 32,4 M€. Même si l'opérateur (SEDEC, la Caritas du Sri Lanka, auprès duquel le Secours catholique joue le rôle « d'agence facilitatrice¹⁶ ») est unique, le programme se caractérise par la complexité de sa gouvernance, elle-même liée à la pluralité des financeurs et des bénéficiaires¹⁷.

De manière générale, les procédures de définition des projets, de mise à contribution des Caritas nationales, de notification et de délégation des crédits, de suivi de la dépense, d'audit et d'évaluation, sont normalisées et paraissent convenablement mises en œuvre.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

Tout au long de la période sous revue, les recommandations générales « pour une plus grande transparence des comptes d'emploi » ont été, dans le cas du tsunami, parfaitement respectées :

- l'appel ciblé a donné lieu à affectation des fonds recueillis et à constitution de fonds dédiés pour les fonds non employés ;
- des produits financiers, dont le mode de calcul est clair à défaut d'être incontestable, ont été imputés au CER tsunami ;
- les donateurs ont été consultés sur les réaffectations et ont eu la possibilité de s'y opposer ;
- la comptabilité analytique permet le suivi sur toute la période du compte d'emploi « tsunami » qui, par ailleurs,

¹⁶ Désignée par les Caritas donatrices, elle a pour rôle d'assurer la liaison entre co-financeurs et bénéficiaires et d'aider SEDEC à gérer les projets soutenus par Caritas Internationalis.

¹⁷ Les 5 diocèses concernés : Colombo, Galle, Batticaloa, Trincomalee et Jaffna.

figure chaque année dans l'annexe des comptes et fait donc partie du périmètre de certification par le commissaire aux comptes ;

- les rubriques d'emplois et de ressources fixées par l'arrêté du 30 juillet 1993 y apparaissent clairement, de même que les rubriques permettant le suivi pluriannuel des fonds affectés et non encore utilisés.

En ce qui concerne la prise en compte des trois recommandations particulières formulées en 2006 (voir supra) :

1. la Cour a constaté que les ressources non utilisées au 31 décembre 2008 ne représentent plus que 8 % du total, et que les réaffectations de 2006 et 2007 (2,7 M€ au total) ont été effectuées en parfaite transparence ;
2. le Secours catholique indique que « l'information donateurs sur les financements [qu'il] alloue pour l'animation et la coordination du réseau Caritas et pour le soutien des partenaires locaux est déjà présente dans la communication aux donateurs de façon rédactionnelle et qualitative, [mais qu'il] s'engage à apporter une attention particulière à la mise en œuvre plus complète de cette recommandation » ;
3. la conduite d'évaluations externes, en cours ou en fin de programme, est aujourd'hui bien rôdée. De l'élaboration d'un projet jusqu'à la clôture de l'action, le Secours Catholique a formalisé un parcours, ponctué de points de passage obligatoires, notamment d'évaluations internes et externes.

5 - Conclusion

Les dons tsunami ont la particularité d'avoir été dans leur immense majorité des dons spontanés, mais le bulletin joint à l'unique appel à dons publié du Secours catholique, en janvier 2005, était assez ouvert :

« Je réponds à l'appel d'urgence lancé par le Secours Catholique en faveur des populations sinistrées d'Asie du Sud. Pour aider les Caritas locales à répondre aux besoins de première nécessité des victimes et entamer la reconstruction au plus vite... Je fais un don de Les fonds excédentaires collectés pourront être utilisés pour des opérations de réhabilitation et pour la zone géographique, le solde éventuel étant affecté aux fonds d'urgences générales. »

Compte tenu de ce libellé et de l'information régulièrement donnée aux donateurs, compte tenu par ailleurs de la clarté avec laquelle sont retracées comptablement les opérations tsunami, de l'affectation au compte d'emploi « tsunami » des produits financiers liés au placement des ressources « tsunami », des actions conduites en 2006-2008, du caractère parfaitement transparent des réaffectations intervenues en 2006-2007 et du choix fait par l'organisme de n'imputer aucun frais de structure aux opérations « tsunami », la Cour est en mesure de conclure que les dépenses 2006-2008 ont été en tout point conformes à ce qui avait été annoncé au donateur.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Secours Catholique – Caritas France

Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	6 780 376	31 758 357
Frais de recherche des fonds « tsunami »	508 883	508 883
Frais de fonctionnement « tsunami »	0	0
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	2 700 000
.... dont réaffectations conformesintention donateur		2 700 000
.... dont réaffectations non-conformes		0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	7 289 259	34 967 240
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	29 183 439	3 024 915
TOTAL EMPLOIS	36 472 698	37 992 155
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	29 604 554	29 643 719
Financements entreprises	3 088 836	3 091 836
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	1 694 599	1 694 679
Autres ressources « tsunami »	395 227	397 393
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	312 632	324 389
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	35 095 848	35 152 016
Financements publics	774 364	790 964
Produits financiers	602 486	2 049 175
TOTAL RESSOURCES	36 472 698	37 992 155

REPONSE DU PRESIDENT DU « SECOURS CATHOLIQUE »

Le Secours catholique est en accord avec le rapport dont il apprécie la qualité.

IV - Handicap International

Basée à Lyon, l'association « Handicap International » est une organisation de solidarité internationale non gouvernementale et à but non lucratif, créée en 1982 et reconnue d'utilité publique en 1997. Ses missions visent à aider les personnes en situation de déficience ou de handicap, à mettre en œuvre toute action de prévention des situations de handicap dans des domaines médicaux, scientifiques, sociaux, techniques et juridiques et à rendre compte ou à rendre publique toute situation qui serait contraire aux droits de l'homme.

1 - Les constats du précédent contrôle

Handicap International a lancé un appel à dons au moyen d'un publipostage effectué entre le 30 décembre 2004 et le 5 janvier 2005. Un autre appel à dons a été lancé parallèlement sur le site internet de l'association. Une opération « 1000 parrains et marraines solidaires pour le Sri Lanka » a été mise sur pied en partenariat avec le quotidien « Le Progrès ».

Pour venir en aide aux victimes du tsunami, l'association a reçu 10 062 959 € en 2005, dont 66% provenaient de particuliers et 5,2% d'entreprises. Le reste des dons a été envoyé par les sections étrangères ou fourni par une fondation ou des bailleurs institutionnels français et étrangers.

En 2005, les dépenses opérationnelles liées à la catastrophe du tsunami ont représenté 2,7 M€, soit 27 % des emplois. Les « dépenses de soutien des opérations » ont représenté 5,2 % du total des emplois, les frais de collecte 7,6 % et les frais de fonctionnement imputables au compte tsunami 3,8 %.

Face à l'afflux des dons, l'association a demandé aux donateurs l'autorisation de désaffecter des fonds tsunami, afin de pouvoir les réaffecter ultérieurement à d'autres missions. Cette politique dite de « mutualisation » a été très largement approuvée par les donateurs. Elle a évité la conservation fin 2005 de 1,3 M€ de « fonds dédiés tsunami » jugés supérieurs aux objectifs.

À la fin de 2005, les ressources destinées au tsunami mais non encore utilisées s'élevaient ainsi à 4 394 404 €, soit 43,7 % des ressources.

L'association n'a pas identifié ni fait figurer dans son compte d'emploi « tsunami » les produits financiers engendrés par cette collecte. Cette solution critiquable a conduit à une minoration des ressources du compte « tsunami » d'environ 100 000 € sur la période 2005-2006.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Au cours des années 2006 et 2007, les ressources nouvelles collectées dans le cadre du tsunami ont été de 15 065 321 €, provenant pour 3,1% seulement des dons des particuliers, pour 64% d'organismes privés et pour 28% des institutions européennes.

A partir du 1^{er} janvier 2006, les comptes de l'association intègrent les dépenses et les recettes d'un autre ONG française, Atlas Logistique, avec laquelle elle a fusionné. Comme prévu, les fonds dédiés « tsunami » étant alors épuisés, le CER a été clos au 31 décembre 2007.

Les comptes annuels de l'association ont été contrôlés et certifiés par le commissaire aux comptes.

En 2006-2007, les missions sociales ont été constituées à hauteur de 17 393 794 € (soit 89,4 % des emplois effectifs de la période) par des réalisations menées dans les pays concernés.

L'association a indiqué que la rubrique « frais de fonctionnement » intègre, outre la coordination et le contrôle de gestion des programmes « tsunami », une part des frais de structure chiffrée à 623 475 €, dont il n'apparaît pas qu'elle ait un lien avec le tsunami.

En application du principe de mutualisation approuvé par les donateurs, 2 284 436 M€ ont fait l'objet d'une réaffectation aux autres missions sociales menées par l'association.

3 - Les actions réalisées

L'association est intervenue d'abord au Sri Lanka et en Indonésie, puis, de manière plus limitée, en Inde (Îles Andaman).

En dehors de l'organisation de cliniques mobiles, les actions ont été d'abord centrées sur la prise en charge des pathologies respiratoires dans les hôpitaux, la fourniture de matériel de réadaptation fonctionnelle et d'appareillage et les soins aux personnes amputées. Elles ont été élargies ensuite à d'autres champs correspondant à la vocation de l'association. Elles ont évolué de manière continue de la phase d'urgence à celle du développement.

En Indonésie, l'une des actions importantes a été la réhabilitation et la reconstruction de maisons à Sumatra et à Java. Handicap International a par exemple repris le projet de reconstruction du village de Lamkruet, à une vingtaine de kilomètres de Banda Aceh, qui avait été lancé par Atlas International. La Cour a relevé que les occupants des maisons construites dans ce village n'avaient pas encore reçu des autorités locales de titres de propriété dûment enregistrés auprès de l'administration.

En Indonésie également, l'association a porté secours aux victimes du tremblement de terre survenu à Java le 27 mai 2006. L'approbation par les donateurs du principe de mutualisation des ressources a permis d'imputer cette action sur le compte du tsunami.

Au Sri Lanka, près de la moitié des ressources a été consacrée à la création d'un centre de réhabilitation physique implanté à Batticaola, sur la côte Est. Handicap International continue d'en assurer intégralement la gestion technique, mais le ministère de la santé sri lankais devrait prendre le relais de l'association à partir de 2012.

Quatre centres de ressources, implantés également sur la côte Est, complètent l'action du centre de réhabilitation physique. La transformation progressive de leur statut en ONG locale est envisagée.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

Depuis le précédent contrôle, l'association a changé son système d'information financière, suivant une recommandation de la Cour.

Mais elle persiste à ne pas faire figurer dans son compte d'emploi « tsunami » les produits financiers générés par la collecte.

Sous cette réserve, et à l'exception d'un montant de 623 475 € (3,2 % des sommes utilisées sur la même période), la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité publique.

Handicap International
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	3 236 869	20 630 663
Frais de recherche des fonds « tsunami »	767 405	820 911
Frais de fonctionnement « tsunami »	381 273	766 645
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	2 151	2 151
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	1 280 857	2 907 911
.... dont réaffectations conformesintention donateur	NC	2 284 436
.... dont réaffectations non-conformes	NC	0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami	NC	623 475
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	5 668 555	25 128 281
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	4 394 404	0
TOTAL EMPLOIS	10 062 959	25 128 281
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	6 639 470	7 106 546
Financements entreprises	528 131	620 649
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	1 582 917	11 219 009
Autres ressources « tsunami »	394	5 064
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	8 750 912	18 951 268
Financements publics	1 312 047	6 177 013
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	10 062 959	25 128 281

REPONSE DU PRESIDENT D' « HANDICAP INTERNATIONAL »

Handicap International note avec satisfaction les constatations de la Cour des Comptes :

- sur les actions conduites auprès des populations affectées par la catastrophe du tsunami, en cohérence avec la mission sociale et les modes d'intervention de notre association ;

- sur les mesures prises par notre association, pour informer et solliciter l'avis des donateurs sur le principe de mutualisation des fonds collectés, dans un contexte où le niveau de dons semblait devoir dépasser l'évaluation des besoins et les capacités de mise en œuvre pertinente dans les pays concernés.

La Cour constate d'autre part que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité publique, en assortissant toutefois son constat d'une réserve et d'une restriction, deux points sur lesquels Handicap International souhaite apporter un éclairage.

En préalable, nous souhaitons rappeler, comme le souligne le rapport, que face à l'abondance des dons collectés dans les suites immédiates du tsunami, l'association a exceptionnellement sollicité l'avis de l'ensemble des donateurs concernés en leur adressant nominalement un questionnaire à l'occasion de l'envoi de leur reçu fiscal. Leur approbation de la mutualisation des dons - selon les besoins prioritaires de l'ensemble des activités de l'association - a été très largement majoritaire comme l'objectivent les réponses aux questionnaires. Seuls 7% des donateurs « tsunami » ont en effet exprimé une confirmation d'affectation de leur don aux conséquences du tsunami, et 32 personnes ont demandé à être remboursées.

Dès lors qu'il est question du respect de l'intention du donateur en regard de l'objectif annoncé dans l'appel aux dons, il nous semble essentiel de souligner que le résultat de cette consultation, ainsi que la teneur des nombreux courriers reçus traduisent sans ambiguïté que le mandat confié à l'association par ses donateurs est en tout premier lieu d'utiliser les dons à bon escient, en fonction des besoins que nous sommes en mesure de couvrir, et en tenant compte de l'abondance des financements institutionnels disponibles suite à la catastrophe.

Dans cette perspective, Handicap International souhaite apporter les précisions suivantes :

1 - Sur les produits financiers

A l'exception des cas où un bailleur institutionnel nous a demandé contractuellement cette imputation, Handicap International a effectivement fait le choix de ne pas imputer en ressources « tsunami » les produits financiers issus du placement des fonds, et de les mutualiser au bénéfice de l'ensemble des activités dans le champ de notre mission sociale.

Nous avons opéré ce choix pour deux raisons :

1°) En ce qui concerne spécifiquement les fonds issus de la collecte, notre procédure nous apparaissait cohérente, en regard de l'abondance des dons, avec l'approbation des donateurs consultés sur la logique de mutualisation des ressources pour le « tsunami ».

2°) Sur le fond, nous avons estimé que les produits financiers découlent des procédures de bonne gestion de la trésorerie de l'association, qui prévoient le placement de l'ensemble des sommes qui nous sont confiées, provenant aussi bien de la collecte privée que de financements institutionnels, dans des instruments financiers sans risque.

Ce choix a d'ailleurs été expliqué dans le commentaire du « Compte emploi des ressources issues de la catastrophe du tsunami d'Asie du Sud » publié dans notre rapport public d'activité 2006.

Cela étant, nous reconnaissons que nous aurions dû suivre la recommandation fondée sur la durée inhabituelle de rétention des fonds « tsunami », que la Cour adressait à l'ensemble des associations dans son rapport de janvier 2007. Nous prenons donc acte de la réserve émise sur ce point, et mettons en œuvre les mesures d'adaptation de nos procédures dans le sens du principe fixé par la Cour.

2 - Sur les frais de fonctionnement

Nous souhaitons souligner que les frais de fonctionnement pointés par la Cour représentent 3, 2% du total employé, répartis sur deux exercices. Ce pourcentage n'est pas exceptionnel en regard de l'effort d'adaptation consenti par la structure pour absorber le surcroît soudain d'activité.

Pour Handicap International, les frais de fonctionnement sont constitués par les coûts des services à caractère général, tels que : le secrétariat et l'accueil, la comptabilité, la trésorerie, l'informatique, ainsi que les frais généraux (locaux et charges, fournitures, amortissement de l'équipement du siège,...).

Le Compte annuel d'emplois des ressources (CER), établi conformément à la réglementation en vigueur, les affiche clairement. De plus, la méthodologie pour l'établissement du CER a été revue pour être conforme à la norme CRC 2008-12 issue de la nouvelle réglementation.

Une fois le CER établi, ces frais sont répartis sur l'ensemble des activités de l'association, dont les missions sociales, afin d'être couverts par l'ensemble des ressources de l'association, y compris les fonds affectés. Fondé sur une définition précise de ce que recouvrent ces frais, ce principe est décrit de manière transparente, dans les états financiers publiés.

Lors du premier contrôle « tsunami », portant sur l'année 2005, la Cour n'avait pas relevé de difficulté sur ce point. Nous avons donc maintenu nos procédures et règles habituelles pour imputer des frais de

fonctionnement aux fonds affectés « tsunami » entre 2006 et 2008, qui apparaissent ainsi dans les comptes rendus annuels « tsunami ».

Handicap International est consciente que la Cour ne met pas en cause le fait qu'une organisation prenne en compte - dans le calcul des coûts d'un programme imputés aux fonds affectés - des frais fixes de fonctionnement et de structure indispensables à sa réactivité, son efficacité et son bon fonctionnement, dès lors que les donateurs en sont clairement informés au moment où ils effectuent leur don en réponse à un appel spécifique.

En conséquence, Handicap International mettra dorénavant en œuvre les mesures d'information en amont répondant à cette exigence, et non-plus a posteriori seulement, dans les bilans et rapports annuels aux donateurs, comme c'est le cas aujourd'hui.

V - Fondation de France

La Fondation de France est née de l'idée de créer un organisme privé et indépendant qui aiderait à concrétiser des projets à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou culturel, globalement "les initiatives de générosité" émanant de toutes parts. L'appel à la générosité publique ne constitue qu'un aspect des activités de la Fondation qui s'est engagée dans les actions de solidarité internationale ponctuellement en 1988 (Colombie) et régulièrement depuis 1994 (Rwanda). Pour les opérations « tsunami », la Fondation exerce une fonction de collecteur/répartiteur, en laissant aux organismes qu'elle cofinance la maîtrise d'ouvrage des projets.

A - Les constats du précédent contrôle

Le total des fonds réunis par la FdF fin 2005 atteignait 20,7 M€ dont 18,8 M€ provenaient de la générosité publique.

La Cour avait noté que la Fondation, qui intervenait comme redistributeur de l'argent collecté, s'était entourée de précautions pour choisir ses partenaires. Les subventions attribuées par les onze comités ad hoc réunis tout au long de l'année s'étaient élevées à 14,5 M€, pour financer des opérations appelées à se dérouler en 2005 mais aussi jusqu'en 2008. À la fin de l'exercice, 4,8 M€ restaient à allouer.

Les comptes d'emploi des ressources des associations subventionnées avaient été examinés par le commissaire aux comptes de la Fondation. En moyenne, les associations avaient utilisé, en 2005, 37 % de l'ensemble des financements reçus, incluant les crédits de la Fondation. Les taux de consommation des quinze organismes ayant reçu plus de 300 000 € de subventions de la part de la Fondation variaient de 56 % à 13 %.

La Cour avait constaté la conformité des actions exécutées ou engagées par la Fondation de France avec les objectifs définis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami, mais souligné sa communication ambiguë : était en effet cité comme chiffre des dépenses effectives le montant des engagements pris vis-à-vis de ses partenaires, qu'elle avait passés en charges de l'exercice.

B - La période 2006-2008

1 - Les modalités d'intervention de la Fondation

De 2006 à 2008, la Fondation de France a poursuivi le financement des projets correspondant aux diverses modalités d'intervention en faveur des victimes du tsunami survenu en décembre 2004.

Au cours de ces trois exercices, aucun produit nouveau n'a été collecté et la variation des ressources disponibles tient à la progression des produits financiers sur la période.

a) Une méthode évolutive

Les conclusions précédentes de la Cour avaient souligné le caractère exceptionnel des opérations liées au tsunami. La période 2006 à 2008 a illustré combien les zones touchées par la catastrophe avaient également été marquées par les vicissitudes politiques. La difficulté de la conduite opérationnelle et des démarches d'évaluation s'en est trouvée accrue.

La Fondation a continué à opérer dans le cadre du dispositif qui a été mis en place dès 2005 et selon les deux « métiers » qui caractérisent son intervention en la matière :

- collecteur et « redistributeur » de fonds ;
- expert et accompagnateur des initiatives capables d'améliorer le sort des familles victimes.

La compétence d'un comité spécifique, dit « comité Asie », a continué à s'exercer. Les engagements imposés par la Fondation aux organismes subventionnés ont suscité des progrès notables dans les pratiques. La chaîne de traitement des projets, le cycle de mise en place des crédits, qui avaient été formalisés par des documents contractuels, ont été respectés et apportent les garanties nécessaires.

b) Les dispositifs de contrôle et de suivi

Les dispositifs de contrôle, de suivi et d'évaluation se sont appliqués d'une manière cohérente et continue (missions sur le terrain, production de comptes rendus d'activité).

Dans le cadre d'un « plan d'action », la mission confiée au commissaire aux comptes de la Fondation, vis-à-vis de l'ensemble des comptes d'emploi des ressources demandés aux organismes subventionnés, a garanti la qualité globale de l'information, dès lors que le commissaire aux comptes a engagé sa responsabilité sur les documents qui lui étaient transmis. Des progrès indéniables ont été constatés par rapport aux constats établis par le commissaire aux comptes en 2006.

La Cour tient à souligner que l'intervention caritative, quand elle se déploie dans des territoires très éloignés, à spécificité culturelle forte, nécessitant des expertises professionnelles, représente des opérations qui ne peuvent être utilement confiées qu'à des opérateurs ayant fait leurs preuves, tant en matière opérationnelle qu'en matière administrative et financière. Le compte rendu de certaines missions de terrain montrera que toutes ces précautions ne suffisent pas à éviter certains déboires dans la conduite des projets.

La Cour s'est assurée qu'il n'y avait pas eu de confusion opérationnelle et comptable avec les actions menées à la suite du séisme survenu à Java.

2 - La teneur du compte d'emploi des ressources

a) Le compte d'emploi de la Fondation

Le compte d'emploi de la Fondation au 31 décembre 2008 a été produit dans les formes et dans un contenu définitif. Il a été intégré dans le bilan « *Solidarité tsunami - de la vague destructrice à la vie reconstruite* » - document établi à la fin de l'année 2008, destiné aux donateurs et diffusé à la fois sur support papier et sur le site électronique de la Fondation, dispositif qui reprend celui du bilan établi chaque année à la date anniversaire de l'ouverture de la collecte initiale.

Les données chiffrées reprises dans ce compte sont correctement extraites des balances définitives.

En ressources, les produits financiers sont identifiés et justifiés ; ils sont cumulés sur la période pour un montant de 630 256 €.

En emplois, les données figurant au poste « missions sociales » correspondent au montant total des subventions que la Fondation a décidé d'attribuer, qu'elles soient ou non payées au cours de l'exercice et incluent les dépenses de soutien, frais directement liés à la réalisation des actions.

Au 31 décembre 2008, 19,17 M€ avaient été engagés au bénéfice de trente neuf opérateurs : 18,9 M€ avaient été décaissés.

La mise en œuvre des opérations nécessite des dépenses de soutien, qui accompagnent le déroulement des projets : les dépenses de soutien, qui progressent au cours de la période, passent de 456 939 €, fin 2005, à un total cumulé de 1 145 935 € fin 2008. Il en est de même pour les frais d'information des donateurs qui progressent au cours de la période, passant de 178 982 € à 278 902 €.

Les frais de collecte des fonds (266 932 €), qui intègrent le coût des appels (21 453 €) et le traitement des dons (245 479 €), ainsi que les frais de fonctionnement (189 764 €), n'enregistrent pas de progression et correspondent aux soldes constatés à la clôture 2005.

Le total des dépenses de soutien, de 2004 à 2008, s'élève à 1,15 M€ et celui des frais de gestion à 735 798 €.

b) Les subventions accordées

Le total des engagements souligne la concentration des subventions : les montants supérieurs à 500 000 € versés à treize opérateurs représentent près de 85 % des crédits répartis.

Total des subventions accordées	19 168 986
ATLAS LOGISTIQUE	3 229 000
ACTED	2 014 000
PREMIERE URGENCE	1 600 000
ARCHITECTES DE L'URGENCE	1 530 000
SOLIDARITES	1 100 000
ADER	1 036 000
TRIANGLE GENERATION HUMANITAIRE	1 016 000
CAM - COMITE D'AIDE MEDICALE	1 000 000
SOLIDARITE (GAILLAC)	850 000
EMMAÜS INTERNATIONAL	778 000
CCFD - COM. CATH. FAIM DEV.	720 000
ARCHITECTURE ET DEVELOPPEMENT	717 000
SRI LANKA SOLIDARITY	581 000

La Fondation s'est entourée de précautions satisfaisantes pour choisir les organismes et les projets pour lesquels les financements étaient demandés. L'expérience et la prudence ont conduit à accorder 95 % des subventions à des opérateurs ayant fait leurs preuves lors d'opérations antérieures.

c) Les modifications intervenues au cours de la période

Pour répondre à l'évolution des besoins, et le plus souvent à la suite d'une mission organisée sur le terrain, le comité exécutif a validé a posteriori un ensemble de décisions qui illustre la prise en compte des nécessités et des besoins : annulations (2,2 M€), réaffectations (6,2 M€), restitutions (4 cas représentant 6% du montant des annulations) .

3 - L'information des donateurs

L'évolution des projets (leur nombre et leur consistance) est évoquée dans la rubrique opérationnelle du bilan établi en décembre 2008 (brochure *Solidarité tsunami* destinée à l'information des donateurs) :

« Plus de vingt-cinq projets ont été annulés partiellement, et 11 % des sommes dépensées ont été attribuées à d'autres projets post-tsunami, pour différentes raisons : certaines associations avaient pu dépenser moins que prévu, des programmes ont été arrêtés pour des raisons de sécurité ou d'autres ONG avaient couvert les besoins ; enfin, d'autres projets ont été réajustés suite à une visite sur le terrain. »

Il est souhaitable que l'information soit proportionnée au volume des mouvements qui sont opérés. Il est également opportun que les comptes-rendus informent sur les difficultés et les obstacles qui sont le propre d'opérations lointaines et plus généralement de la générosité internationale.

C - Comptes d'emploi des organismes subventionnés**1 - Les contrôles effectués sur les comptes d'emploi des organismes**

Poursuivant les travaux qui avaient été effectués dans le rapport relatif à la gestion 2005, la Cour a pris connaissance des documents retraçant les actions menées par les opérateurs subventionnés.

Au titre des exercices 2006, 2007 et 2008, le commissaire aux comptes de la Fondation a effectué un ensemble de contrôles qui représentent un volet du dispositif d'accompagnement mis en place par la Fondation. Dans le cadre de cette mission de contrôle, le commissaire aux comptes a exprimé une opinion sans réserve sur les comptes d'emploi qui lui ont été transmis, moyennant, pour certains organismes, la prise en compte de remarques parfois substantielles.

Les documents retraçant les diligences effectuées de 2006 à 2008 appellent un certain nombre de remarques.

La production des comptes d'emploi n'est pas obligatoire pour toutes les associations subventionnées ; ce sont les dispositions contractuelles, internes à la Fondation, qui imposent aux opérateurs l'établissement de ces états. Les remarques exprimées par le commissaire aux comptes, les modifications qu'il a fait opérer dans la présentation des comptes, montrent que la pratique d'un compte d'emploi n'est pas encore automatique, pour certains opérateurs. La capacité de vérifier la réalité des fonds reçus, la mise à disposition des pièces, la matérialité des transferts de fonds sont autant d'exemples qui soulignent la nécessité du contrôle qui s'est poursuivi pendant quatre ans.

Dépendant du calendrier des opérations, les subventions versées par la Fondation ne peuvent pas toujours être immédiatement dépensées ; on a pu constater que certains opérateurs de terrain détenaient, en trésorerie, des montants significatifs sans pour autant que les comptes d'emplois retracent des produits financiers. Ces sommes qui pouvaient atteindre plus de 2M€ à la clôture 2007 sont devenues évidemment beaucoup modestes quand les projets sont arrivés en phase d'achèvement, fin 2008 (*Agrisud* - fonds dédiés de 109 606 €, *Architectes de l'urgence* - fonds dédiés de 287 395 €, *Architecture et développement* - fonds dédiés de 287 805 €, *Sri Lanka solidarité* - fonds dédiés de 2 140 531 €, *Solidarité* - fonds dédiés de 745 856 €).

La succession des intervenants entraîne des frais administratifs « en cascade », chaque acteur prélevant sa part de charges. Dans certains cas, les frais s'élèvent à 13% ou 15 % ; ils sont plus fréquemment de l'ordre de 6 à 7 % du montant des opérations de l'année. Dans les cas extrêmes, le cumul peut dépasser 20 %.

Aucun compte d'emploi ne mentionne les conséquences financières du maniement des devises. Sur la période 2005 à 2008, l'euro s'est pourtant apprécié fortement par rapport au dollar américain, évolution positive qui constitue une forte variable sur la période. Cette zone de risque constitue un argument supplémentaire quant au choix d'intervenants ayant une capacité administrative et financière adaptée à la gestion des opérations et aux risques financiers qu'elles représentent.

2 - La capitalisation de l'expérience

Il est indéniable que les différents dispositifs et les différentes procédures mises en place et améliorées d'année en année par la Fondation ont conduit à une capitalisation d'expérience appréciable en matière d'encadrement et de guidance des opérateurs qu'elle finance.

La Fondation a pris le soin de matérialiser ces différents acquis au cours d'un séminaire dit de « capitalisation », associant les représentants de la quasi-totalité des intervenants en matière de générosité internationale.

Cimentant les bases d'un partenariat avec les ministères régaliens, les autorités universitaires et le pôle de l'audiovisuel public, la Fondation est apparue comme un intervenant quasi institutionnel.

D - Actions

Globalement, l'intervention de la Fondation peut être synthétisée par les chiffres suivants :

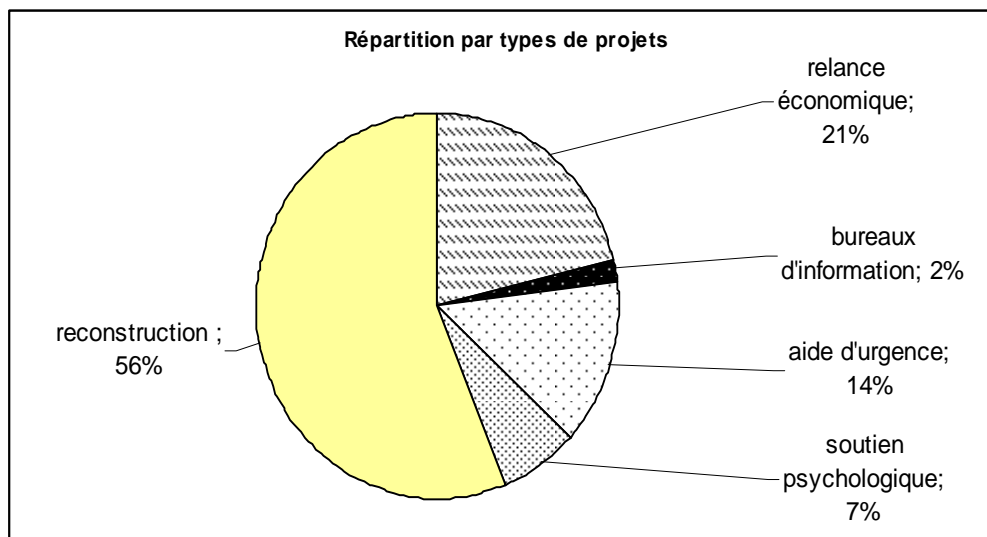
- 166 000 donateurs
- 21,1 M€ dépensés
- 79 projets financés
- 39 ONG françaises aidées

Ces données sont conformes à celles qui ont été diffusées par la Fondation dans les informations destinées aux donateurs.

1 - La typologie des actions

A la clôture 2005, la présentation des actions dans les bilans publics de la Fondation distinguait trois types d'intervention. Sur les 65 projets menés en 2005, on comptait 11 actions "Secourir", 15 actions "Accompagner" et 39 actions "Reconstruire".

En bilan global, au 31 décembre 2008, la part des projets de "Reconstruction" est la plus importante. La "relance économique" absorbe 21 % des actions. Il faut souligner l'importance des "bureaux d'information", qui en dépit de leur petit nombre, ont permis des actions de coordination et d'information, dans chacun des principaux territoires d'intervention.



Source : Fondation de France

2 - La problématique des interventions internationales

Le financement de projets internationaux correspond à certaines caractéristiques qui représentent autant de zones de risques :

- le cumul des frais de fonctionnement est sans doute le prix à payer pour garantir une intervention pertinente, en dépit des distances. Mais chacun des opérateurs prélève ses frais propres ce qui réduit d'autant le montant des crédits destinés aux réalisations proprement dites.
- la forme juridique de certains opérateurs locaux appelle des contrôles et des dispositifs propres à prévenir toute confusion entre intérêts publics et intérêts privés.
- l'adaptation aux besoins peut susciter des évolutions sensibles par rapport aux objectifs initiaux.
- les transferts de matériels et de financements à des associations-relais implantées localement ont été encadrés par des dispositifs spécifiques. Il en a été de même quand le solde de la subvention a été versé à l'opérateur local.

3 - Les actions non achevées au 31 décembre 2008

La notion de « non achèvement » s'apprécie selon deux critères :

- du point de vue opérationnel, onze opérations ne sont pas terminées sur le terrain au 31/12/2008 ;
- du point de vue comptable : cinq opérations sont terminées sur le terrain mais non soldées comptablement, la Fondation de France étant dans l'attente des rapports finaux (narratifs et financiers) pour verser le solde des financements engagés.

Sur les onze projets non achevés à la clôture 2008, neuf étaient terminés en septembre, date de transmission de la réponse de la Fondation à la Cour. La clôture du dixième dossier tient à la transmission de rapport final. Quant au dernier projet, il devait être terminé à la fin de l'année 2009 et son rapport final produit en avril 2010.

4 - Les missions menées sur le terrain

La Cour a organisé trois missions qui ont permis de prendre connaissance, sur le terrain, des modalités de réalisation d'un certain nombre de projets financés par la Fondation.

a) Au Sri Lanka

Au Sri Lanka, dans le district de Matara, la *Chaine de l'espoir* a participé à la réhabilitation et à l'équipement de 13 écoles. La Fondation a financé 36 % du total de l'opération, soit 50 000 € sur un total de 137 500 €.

L'opération menée dans le village d'Istouti – district d'Hambantota – a associé une pluralité de financeurs : la Fondation mais aussi la *Croix rouge française*, *Solidarité laïque*, Radio France, France culture/Radio sans frontières et une autre association créée par un journaliste français. Le financement de la Fondation a représenté 80 % du coût total, soit 581 000 € (montant total 658 680 €). L'intervention ne s'est pas réduite à la construction de locaux mais elle a cherché à reconstituer un environnement écologique et culturel. Le coût unitaire des habitations s'élève à 8 056 €, le double des réalisations comparables à Matara (4 093 €). La pluralité des cofinanceurs n'a pas facilité la conduite du projet. Les déboires politiques et administratifs peuvent expliquer la lenteur de l'appropriation des nouveaux locaux car, en novembre 2009, de nombreuses habitations sont encore vides.

b) En Inde

En **Inde**, la société charitable *Volontariat* a reçu 250 000 € de la Fondation, pour un ensemble d'opérations représentant un total de 907 466€. L'intervention de la Fondation s'est concentrée sur des opérations de relogement, en cofinancement avec la Croix rouge. On peut regretter que les conditions de livraison des maisons soient arrêtées d'une manière discrétionnaire par le gouvernement local dans des conditions qui laissent les opérateurs sans recours pour prévenir les risques de corruption.

La participation de la Fondation a été majoritaire (778 000€) dans le financement des opérations menées par *Emmaiïs International* (montant total 926 675 €). Les deux projets de Cuddalore (560 324 €) ont été mis en œuvre grâce à des opérateurs locaux. L'intervention de la *Florence Home Foundation* a concerné les populations les plus déshéritées, les « Irulars » sous-classe des intouchables. L'utilisation d'un vaste bâtiment appelle d'expresses réserves : le centre pour enfants en accueil moins de trente, les moyens d'animation, d'hébergement et de formation restent extrêmement modestes, les deux unités de production de gobelets et assiettes sont sous utilisées et les vingt-cinq maisons n'apportent pas toutes les garanties de salubrité. Les réalisations d'un autre opérateur local, la *Village Community Development Society*, illustre un pilotage plus rigoureux dans des opérations comparables de reconstruction.

Globalement, en ce qui concerne l'intervention d'*Emmaiïs*, seules 30% des maisons annoncées ont été financées et construites mais la totalité des sept bâtiments à usage collectifs a été réalisée. Ces constructions constituaient l'objet principal du financement français. Inversement, les missions d'accompagnement économique, éducatif et social n'ont pas réuni toutes les conditions nécessaires au succès escompté.

En revanche, dans la construction d'un lotissement de 62 habitations, toujours à Cuddalore, l'intervention de l'association française *Solidarité* illustre la réussite d'une petite structure, travaillant depuis longtemps avec des partenaires locaux ; la bonne connaissance du terrain et la judicieuse prise en compte des besoins des habitants ont conduit à une réalisation remarquable dont la Fondation a financé 64% (167 500 € sur un total de 263 731 €).

c) En Indonésie

En **Indonésie**, l'association *Handicap international* a pris le relais de l'association *Atlas logistique* qui s'était engagée dans des opérations d'envergure pour un montant total de 7,6 M€. La Fondation de France a contribué à hauteur de 3,2 M€ au financement des constructions ; elle a également, pour une part beaucoup plus modeste, financé l'animation de la cellule de coordination des organismes français sur la zone de Banda Aceh. La réussite de cette opération de reconstruction est patente. Les quelques réserves tiennent aux modalités de gestion adoptées par les autorités indonésiennes : la coexistence de quelques maisonnettes vacantes à côté de familles sans abri, et l'absence de titres de propriété dûment enregistrés pour leurs affectataires.

L'association *Chemins d'enfance* s'est associée avec un petit organisme local : *Adista*. Ces deux partenaires ont pris le relais d'une association française (*Enfants réfugiés du monde*) qui a mis fin à son intervention en octobre 2007. La Fondation n'a engagé que 100 000 € dans une opération destinée à des enfants quittant des camps temporaires et consistant à mener des actions de formation dans des structures légères. La succession des responsables, l'imprécision des procédures, le retrait des cofinanceurs n'apportent pas les assurances nécessaires quant à la durabilité de cette activité.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Fondation de France
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	15 216 939	20 314 921
Frais de recherche des fonds « tsunami »	266 635	266 932
Frais de fonctionnement « tsunami »	368 375	468 666
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	15 851 949	21 050 519
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	4 832 753	24 491
TOTAL EMPLOIS	20 684 702	21 075 010
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	18 838 207	18 796 845
Financements entreprises	0	0
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	8 387	8 387
Autres ressources « tsunami »	23 400	23 420
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	18 869 994	18 828 652
Financements publics	1 537 652	1 616 102
Produits financiers	277 056	630 256
TOTAL RESSOURCES	20 684 702	21 075 010

VI - Action contre la faim

Action Contre la Faim (ACF) est une organisation non gouvernementale, née en 1979 pour porter secours aux réfugiés afghans du Pakistan et qui s'est fixé comme vocation d'intervenir dans le monde entier pour « *sauver des vies en luttant contre la faim, la misère physiologique, les situations de détresse qui menacent de mort des hommes, des femmes, des enfants sans défense* ». L'association intervient dans les situations suivantes :

- Crise menaçant la sécurité alimentaire ou provoquant une situation de famine,
- Déstructuration du tissu social plaçant certaines populations dans une situation d'extrême vulnérabilité,
- Besoin vital d'assistance humanitaire.

En conséquence, ACF peut, soit effectuer des interventions d'urgence, soit mener des programmes de réhabilitation, soit même intervenir dans la prévention des risques. L'association insiste sur le fait que ses programmes, destinés en premier lieu à sauver la vie de ceux qui souffrent de malnutrition, « *ont pour finalité de permettre à leurs bénéficiaires de recouvrer le plus vite possible leur autonomie et les moyens de vivre sans dépendre d'une assistance extérieure* » (accès à de l'eau potable, solutions durables contre la faim).

A - Les constats du précédent contrôle

Les ressources réunies en 2004-2005 par Action contre la faim pour ses actions « tsunami », d'un montant total de 14,4 M€, étaient constituées aux deux tiers de dons privés, situation exceptionnelle pour ACF qui est habituellement financée aux deux tiers par des bailleurs institutionnels (ECHO, ONU, USAID, MAE, etc.).

ACF, présente sur zones (Indonésie et Sri Lanka) avant la catastrophe, a été l'une des toutes premières ONG à établir des diagnostics sur les dommages subis au sud-ouest de la province d'Aceh et à y implanter des opérations.

La Cor avait constaté la conformité des actions exécutées ou engagées aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique.

Les fonds non utilisés au 31 décembre 2005 représentaient le tiers du total, soit 4,7 M€.

B - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a collecté au total un peu plus de 16 M€ à la suite du tsunami. Il lui restait, à la fin de 2005, un peu plus de 4,6 M€ de ressources tsunami non utilisées, soit à peu près le tiers des ressources collectées.

Les comptes d'emploi tsunami annuels pour la période 2006-2008 ont été construits par l'association en 2009 à la demande de la Cour bien que celle-ci ait écrit, dans le rapport qu'elle a publié en 2006, que les organismes qui n'avaient pas consommé à la fin de 2005 l'intégralité des ressources tsunami collectées, devaient continuer d'établir, chaque année, un compte d'emploi tsunami.

1 - Les ressources

ACF n'a pratiquement pas collecté de ressources de la générosité publique après 2005.

Les fonds collectés au profit des victimes du tsunami ayant une affectation précise, ils doivent être suivis par la technique des fonds dédiés. Or ACF ne procède pas ainsi pour toutes les ressources affectées qu'elle reçoit : les montants provenant des particuliers ou des entreprises sont traités en fonds dédiés mais non les subventions.

Cette acception restrictive des fonds dédiés ne correspond ni à l'esprit ni à la lettre du règlement comptable n° 99-01 de 1999. En réponse à l'observation qui lui en a été faite par la Cour, l'association a indiqué qu'elle revoit à l'heure actuelle son schéma comptable et qu'elle devrait pouvoir mettre en place en 2010 les modifications demandées par la Cour.

2 - Les emplois

Si l'association a incontestablement contribué à la protection et au soutien des populations touchées par la catastrophe de décembre 2004, elle en a cependant rendu compte d'une manière imparfaite sur le plan financier.

ACF distingue, au sein des missions sociales, les « dépenses opérationnelles » qui sont les dépenses de terrain et les « dépenses de soutien » qui correspondent aux dépenses réalisées au siège au profit des missions de terrain.

Les "dépenses opérationnelles" comprennent selon les rapports financiers de l'association « *les frais relatifs à la réalisation des programmes : ressources humaines présentes sur le terrain, moyens logistiques et achats de matériels et fournitures (nutrition, hydraulique, médical et sécurité alimentaire)* ».

ACF avait achevé l'essentiel des opérations tsunami à la fin de 2006, comme l'illustre le tableau suivant (d'où sont exclus les fonds restant encore à utiliser à la fin de 2008) :

Rythme d'exécution des « dépenses opérationnelles » de 2004 à 2008

	2004-2005	2006	2007	2008	2004-2008
Dépenses opérationnelles (€)	8 330 773	5 196 002	722 864	123 550	14 373 189
Part	58 %	36 %	5 %	1 %	100 %

Source : comptes d'emploi tsunami de l'association et calculs de la Cour

Alors que l'association avait fait supporter aux ressources tsunami des "dépenses de soutien" en 2005 (à une hauteur toutefois modeste, de 359 000 €, soit 4 % du total imputé en missions sociales en 2004-2005), elle ne l'a pratiquement plus fait ensuite : de 2006 à 2008, le seul montant imputé en dépenses de soutien au sein des missions sociales est de 25 000 € en 2006.

Hormis en 2004-2005, ACF n'a imputé aucun frais de collecte ou de traitement des dons en emploi des ressources tsunami : elle n'avait d'ailleurs guère de raison de le faire puisqu'elle n'a collecté, à partir de 2006, que des financements institutionnels ou en provenance d'autres structures du réseau ACF.

En revanche, ACF a imputé des frais de fonctionnement au compte d'emploi tsunami lors de chacune des années d'utilisation des fonds tsunami :

**Part des frais de fonctionnement dans les emplois tsunami
de 2006 à 2008**

	2004-2005	2006	2007	2008	2004-2008
Emplois tsunami (€)	8 689 948	5 220 994	722 864	123 550	14 757 356
Frais de fonctionnement (€)	825 401	410 406	72 586	6 332	1 314 725
Part	9,5%	7,9 %	10,0 %	5,1 %	8,9 %

Source : comptes d'emploi tsunami de l'association et calculs de la Cour

Ces frais de fonctionnement « tsunami » sont supérieurs aux ratios habituels de l'association. ACF a décidé d'inscrire en frais de fonctionnement « tsunami » un montant purement théorique dont la base de calcul a varié selon les années :

- En 2005, les « *frais de fonctionnement tsunami* » indiqués dans le compte d'emploi qui avait été construit à la demande de la Cour en 2006 correspondaient aux excédents de ressources par rapport aux dépenses de l'ensemble des programmes réalisés cette année-là en Indonésie et au Sri Lanka – soit un taux de frais de fonctionnement proche de 10 % des "dépenses opérationnelles" réalisées.
- A partir de 2006, le montant de "frais de fonctionnement" est la somme de tous les frais de structure que lui ont consentis ses bailleurs de fonds institutionnels sur les opérations tsunami – ou qu'elle a prélevés sur les fonds employés. Les pourcentages appliqués ont été les suivants : 10 % sur presque tous les contrats, à l'exception de quelques-uns (dont les pourcentages varient de 6 % à 19,8 %). Aucun prélèvement n'a été opéré sur certaines des subventions accordées par des collectivités publiques. Le pourcentage de 10 %, dont il a été estimé qu'il constituait une bonne approximation des coûts engendrés par les opérations tsunami, a été appliqué aux projets financés par fonds dédiés, donc par les donateurs ou entreprises en France.

Il restait à ACF peu de fonds inutilisés au 31 décembre 2008 : environ 200 000 €, soit environ 1,2 % des ressources « tsunami ».

C - Les actions

1 - Les actions réalisées

Dans son rapport initial, la Cour soulignait la précocité des interventions d'ACF après la catastrophe : *« ACF a pour spécificité d'avoir été présente sur zones AVANT la catastrophe : en Indonésie jusqu'en juillet 2004 et, d'une manière permanente, auprès des populations déplacées, dans trois bases des zones est du Sri Lanka (dans les zones de conflit autour de Jaffna, Trincomalee et Batticaloa). Elle a été l'une des toutes premières organisations non gouvernementales à établir des diagnostics sur les dommages subis sur la côte sud-ouest de la province d'Aceh et à y implanter des opérations. »*

ACF est en effet intervenue immédiatement dans deux des pays touchés : le Sri Lanka (dans trois zones de la côte est) et l'Indonésie (sur toute la côte ouest d'Aceh). Puis ACF a fermé plusieurs de ses bases, en 2006 :

- Les trois bases de Jaffna, Trincomalee et Batticaloa au Sri Lanka après le massacre de dix-sept personnels de l'association à Mutur en août,
- les bases de Bandah Aceh en Indonésie en décembre en raison de la réduction des besoins.

Action contre la Faim a ainsi pu venir en aide, depuis la catastrophe, à des dizaines de milliers de Sri Lankais et Indonésiens. Après avoir mené à bien les interventions d'urgence qui ont immédiatement suivi la catastrophe, l'association a financé la relance d'activités génératrices de revenus (pêche, agriculture, artisanat) afin d'assurer la réhabilitation de l'économie familiale ; elle a permis le rétablissement d'activités agricoles par la construction de canaux d'irrigation ainsi que par la distribution de semences, d'arbres fruitiers, de bétail. Elle a aussi cherché à garantir aux populations des conditions d'hygiène décentes en construisant des structures sanitaires et en assurant l'accès à l'eau potable.

Après 2006, l'association est intervenue pour des opérations dites de « post-crise », en étendant son champ d'intervention initial. L'association indique au sujet de ce terme de post-crise, dans son rapport d'activité 2008, qu'il a été choisi « "faute de mieux". Les terminologies de « crise structurelle » (notion jugée trop abstraite) ou de « crise chronique » auraient pu être retenues pour mieux couvrir les champs d'intervention actuels d'ACF. La notion de post-crise renvoie à de nombreux types de contextes dans lesquels l'organisation intervient :

situations de discrimination (le Rakhine state en Birmanie), de déstructuration (pauvreté endémique), de crises « cycliques » du fait de la quasi permanence de catastrophes naturelles (Afghanistan, Indonésie, Haïti) ».

ACF est intervenue, dans la période examinée par la Cour, dans deux autres zones d'Indonésie : à Java et au Timor occidental. L'île de Java a en effet été touchée par un séisme en mai 2006 et un raz de marée en juillet de la même année ; l'île de Timor, située dans la province la plus pauvre d'Indonésie, est soumise selon ACF à une très grande insécurité alimentaire et le programme mis en œuvre tend à améliorer le « *statut nutritionnel des populations vulnérables* ».

2 - Des projets sans rapport avec le tsunami

Onze des projets dont les charges figurent dans le compte d'emploi tsunami n'ont été exécutés qu'à partir de 2007 ou 2008. Il s'agit de programmes pour la plupart sans bénéficiaires directs, financés sur fonds de la générosité publique, et qui pour ceux qui sont situés en Indonésie, sur l'île de Sumatra, ne concernent pas les zones directement affectées par le tsunami.

Il apparaît donc que l'association a sensiblement élargi la notion d'aide aux victimes du tsunami, pour l'étendre au financement de projets généraux ou de recherche en vue de la réduction des risques futurs¹⁸, afin d'utiliser le solde des fonds tsunami qu'elle avait inscrits depuis fin 2005 en fonds dédiés.

Par ailleurs, la Cour a constaté que les types de charges imputés sur les projets sont parfois difficiles à relier à l'intitulé des projets, ainsi qu'aux bénéficiaires des actions correspondantes.

¹⁸ ACF, dans son rapport d'activité 2008, expose ainsi la philosophie de sa réponse aux urgences : « *L'approche d'ACF en termes de réponses aux urgences intervient en amont de l'urgence avec la mise en place d'une approche « réduction des risques de catastrophes » (DRR¹⁸) ainsi qu'en aval de l'urgence par la mise en œuvre sur le terrain de réponses d'urgence adaptées à l'ampleur des catastrophes identifiées. La réduction des risques liés aux désastres [est] le challenge de demain. Pour prévenir les dégâts prévisibles liés à des catastrophes naturelles de type inondations, sécheresses ou passage d'un cyclone ACF développe une approche réduction des risques de catastrophes, notamment dans les missions d'ACF en Asie du Sud Est. En effet c'est une région particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles du fait de la présence de nombreux volcans (ceinture de feu en Indonésie notamment), de deltas (Bangladesh, Mékong...), de terres de basse altitude qui disparaissent sous la montée des eaux et le passage fréquent de cyclones dans toute cette zone.* »

On comprend mal, par exemple, qu'un projet dont l'objet est « *Assistance d'urgence eau, assainissement, distribution produits non alimentaires* » et qui aurait, selon l'association, bénéficié très précisément à 6 714 personnes, ne comprenne que des charges du type « *forfait d'expatriés* » : on aurait mieux compris que s'y ajoutent, par exemple, de la nourriture ou des biens matériels d'assainissement : ce n'est pas le cas.

Ceci suscite des interrogations quant à l'adéquation entre, d'une part le compte d'emploi et la comptabilité analytique de l'association, d'autre part les objectifs et bénéficiaires des projets et les dépenses qui sont imputées à ces projets.

En réponse à cette observation, l'association a invoqué des « *erreurs de paramétrage dans le logiciel comptable* », qui auraient eu pour conséquence des différences entre grand livre des comptes et tables des charges par catégorie. La Cour ne peut que regretter ce manque de fiabilité des outils comptables de l'association, qui jette un doute sur les bilans que peut produire l'association.

En outre, l'association n'a pas justifié de manière claire les différences entre, d'une part l'intitulé des projets et la description de leurs bénéficiaires, d'autre part les charges qui leur sont imputées dans la comptabilité analytique de l'association. ACF a en effet indiqué, dans sa réponse à la Cour, qu'elle avait « *considéré que l'argent reçu au titre du tsunami devait impérativement être utilisé dans les pays touchés par le tsunami, sans être tenue de limiter ses interventions exclusivement aux conséquences [...] du tsunami* ». C'est ainsi que « *tous les projets sur la côte est du Sri Lanka (...) ont été inclus dans le périmètre de l'aide tsunami. En Indonésie, ACF a inclus dans ce périmètre des projets touchant d'autres zones que la côte ouest du Sumatra* ».

C'est en effet ce qu'a fait apparaître l'enquête de la Cour : l'association a donné une acception géographique et non thématique à l'utilisation qu'elle a faite des fonds qu'elle a collectés au profit des victimes du tsunami.

La Cour est en mesure d'en conclure que le montant de la collecte de fonds tsunami par ACF a dépassé les possibilités d'utilisation de ces fonds par l'association dans le cadre qui lui avait été imparti par les donateurs. Ceci ne signifie évidemment pas que les fonds aient été inutilement dépensés ; mais ils n'ont pas été utilisés conformément à la volonté des donateurs, sans que l'avis de ceux-ci ait été sollicité à ce sujet.

3 - Les bénéficiaires

Il est difficile d'estimer le nombre des bénéficiaires des actions d'ACF à partir des tableaux communiquées par l'association sur les projets menés, notamment parce que les mêmes personnes peuvent être considérées plusieurs fois comme « *bénéficiaires* », dès lors qu'elles ont bénéficié d'actions différentes qui se sont déroulées dans la même zone : elles sont alors été comptabilisées au titre de chacune de ces actions.

C'est ce qu'illustre un document produit par l'association en décembre 2006 « *Tsunami, deux ans après – Finalisation des actions et apparition de nouveaux besoins* », dans lequel le bilan dressé par ACF concernant le nombre de bénéficiaires de ses actions est le suivant :

- Au Sri Lanka, ACF indique que ses activités d'eau et d'assainissement ont eu environ 100 000 bénéficiaires et ses programmes de sécurité alimentaire, plus de 65 000. Selon ACF, le « *nombre total de bénéficiaires des programmes au Sri Lanka [est de] 165 000 personnes* », mais une note de bas de page précise : « *Chiffre cumulant le nombre total de bénéficiaires pour chaque activité : dans les faits, une seule et même personne peut être bénéficiaire de plusieurs programmes d'aide* ». Le nombre de 165 000 bénéficiaires des actions d'ACF au Sri Lanka ne peut donc être retenu.

- Il en est de même en Indonésie, où les activités d'eau et d'assainissement auraient bénéficié à 27 590 personnes tandis que les activités de sécurité alimentaire auraient eu 143 819 bénéficiaires. ACF conclut en écrivant que « *Au total, les équipes d'Action contre la Faim sont venus en aide à environ 171 409 Acehnais* » Ce nombre de plus 171 000 personnes en Indonésie ne peut donc davantage être retenu que celui concernant le Sri Lanka.

La Cour ne méconnaît certes pas la difficulté qu'il y a, sur le terrain, à compter précisément le nombre des bénéficiaires des actions d'une organisation, en particulier lorsque ces actions répondent à des situations d'urgence. Elle regrette néanmoins qu'ACF ait fait le choix de cumuler des données hétérogènes.

L'association n'a pas utilisé la technique des fonds dédiés pour tous les fonds affectés qu'elle reçoit, dérogeant en cela au règlement comptable 99-01 qui lui en fait l'obligation.

Par ailleurs, les projets démarrés en 2007 ou 2008, soit un montant de 683 000 € sur un total de ressources de 16 476 803 €, ne correspondent pas à ce qui avait été annoncé au donateur.

Sous cette réserve, et à l'exception d'un montant de 683 000 € (10,4 % des sommes utilisées sur la même période), la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité du public.

Compte tenu du montant des ressources non utilisées (202 169 € au 31/12/08) et de la difficulté manifestée depuis 2007 par l'association à trouver des projets « conformes », la Cour incite Action contre la faim à consulter ses donateurs sur une éventuelle réaffectation du reliquat des fonds.

Action contre la faim
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	8 689 948	14 074 356
Frais de recherche des fonds « tsunami »	202 553	202 553
Frais de fonctionnement « tsunami »	825 401	1 314 725
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	683 000
.... dont réaffectations conformesintention donateur		0
.... dont réaffectations non-conformes		683 000
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	9 717 902	16 274 634
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	4 639 100	202 169
TOTAL EMPLOIS	14 357 002	16 476 803
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	5 690 383	5 694 633
Financements entreprises	4 626 258	4 626 258
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	722 697	1 673 682
Autres ressources « tsunami »	1 022	1 022
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	113 256	113 256
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	11 153 616	12 108 851
Financements publics	3 107 099	4 165 588
Produits financiers	96 287	202 364
TOTAL RESSOURCES	14 357 002	16 476 803

REPONSE DU PRESIDENT D' « ACTION CONTRE LA FAIM »

ACF se félicite du fait qu'à l'exception des ressources non utilisées, la Cour ait constaté que 96% des fonds collectés - sur un total de 16,47 millions d'euros - ont été utilisés conformément à la volonté des donateurs.

En ce qui concerne les 4% restants, nous espérons que la réponse ci-dessous sera de nature à éclairer le lecteur sur nos objectifs et notre responsabilité.

1. La conformité à l'objet de l'appel des actions financées par la générosité publique

Dans son rapport la Cour des Comptes relève que 683 000 euros utilisés (soit 4% des fonds collectés au total) ne concernent pas les zones géographiques directement affectées par le tsunami d'une part, et « relèvent d'actions de nature différente », d'autre part.

Action contre la Faim tient en premier lieu à rappeler que les projets mentionnés correspondent à une part minime des fonds perçus, ainsi que le mentionne le rapport de la Cour des Comptes. 96% des fonds dépensés ont, en effet, financé des programmes d'aide aux victimes directes du tsunami.

D'autres programmes menés par ACF et exécutés en 2007 et 2008 grâce au soutien financier reçu après le tsunami étaient localisés en dehors des zones directement affectées par le tsunami. Pourquoi ce choix ?

L'extension de la zone d'intervention s'inscrivait dans une stratégie d'ACF de porter une assistance à toutes les populations vulnérables dans la zone concernée. Ainsi que le soulignait Ludovic Bourbé, directeur technique de l'association dans le supplément économie du Monde, paru le 18 janvier 2005, « dans les pays pauvres comme l'Indonésie ou le Sri Lanka, notre crainte est de voir l'afflux d'aide ciblée sur les victimes du tsunami marginaliser les populations déshéritées des proches alentours. Il faut donc penser à un appui économique sur l'ensemble de la zone pour ne pas créer des déséquilibres. » L'élargissement du cercle des bénéficiaires nous a semblé, à ce titre, bénéfique pour tous.

Par ailleurs, la Cour relève un décalage sur certains projets entre l'intitulé du projet et la nature des dépenses effectuées. Ceci s'explique pour partie par le fait que les fonds provenant des donateurs dépensés sur certains projets sont intervenus en complément d'autres financements de bailleurs institutionnels.

En outre, ACF tient à souligner qu'une partie des fonds questionnés concernent les programmes de plaidoyer mis en place par ACF suite au meurtre de 17 de ses collaborateurs en pleine zone impactée par le tsunami : Muttur, au Sri Lanka. Jamais aucune autre ONG n'avait connu un tel massacre parmi ses équipes. Depuis ce jour, ACF a mis tous les moyens en œuvre pour dénoncer ce crime et identifier les responsables.

Enfin, ACF comme la plupart des ONG urgentistes, considère que répondre à une urgence, c'est aussi prévenir les prochaines. Concrètement, cette réponse consiste à mettre en place des programmes de prévention des risques auprès des populations vulnérables (mise en place de systèmes d'alerte, construction de digues, etc.).

ACF a mis en place ce type d'actions de prévention des risques liés aux désastres notamment en Indonésie. Tous les grands partenaires institutionnels des ONG humanitaires internationales recommandent la mise en service de tels programmes.

L'organisation a ainsi jugé qu'il était pertinent et dans l'intérêt des populations locales d'utiliser l'argent des donateurs pour des programmes de prévention nécessaires. Ces décisions ont été prises de manière transparente par le Conseil d'administration de l'époque et en parfait accord avec l'équipe salariée.

Cette volonté avait d'ailleurs été clairement énoncée dès les premières semaines après le tsunami. « Les fonds récoltés iront aux interventions d'urgence avant de venir abonder les programmes de développement au long cours mis sur pied par l'ONG », écrivait ainsi le 5 janvier 2005 Le Parisien suite à une interview donnée par Action contre la Faim.

2. La transparence d'Action contre la Faim envers ses donateurs

Action contre la Faim s'est employée constamment et régulièrement, dès la catastrophe, à rendre des comptes aux donateurs sur l'utilisation de leurs fonds par voie de presse et par ses propres outils de communication.

Ainsi, elle a publié sur son site internet des rapports qui, à intervalles réguliers, rendaient compte de ses activités (leurs titres : « 3 mois après le tsunami, Action contre la Faim rend des comptes », « 10 mois après le tsunami, Action contre la Faim continue à rendre des comptes » etc.).

Le document public « Bilan un an après le tsunami » indiquait ainsi dans la rubrique « quelle utilisation des fonds collectés ? », les sommes devant être consacrées aux programmes de prévention. Nous avons clairement fait état de notre décision d'investir dans certains domaines relevant de l'aide indirecte aux victimes du tsunami et qui nous semblaient essentiels.

Autre exemple : dans Interventions de décembre 2006, le journal destiné aux donateurs d'Action contre la Faim l'article « Tsunami : la vie à reconstruire » précisait que les programmes d'Action contre la Faim au Sri Lanka étaient destinés aux populations « touchées directement et indirectement par le Tsunami ».

Nous estimons ainsi avoir été conformes à la volonté des donateurs dans le sens où l'utilisation que nous avons faite d'une partie minime des dons tsunami se justifiait pleinement au regard de notre expertise humanitaire, mais également parce que nous avons communiqué de manière récurrente et dans la plus grande transparence sur l'utilisation de ces fonds.

Enfin, en ce qui concerne les ressources non utilisées au 31 janvier 2008 (202 169 euros), il nous semble important de souligner qu'au 16 décembre 2010, 94% de ces ressources ont été employées, principalement dans des programmes de prévention des catastrophes naturelles. Par conséquent, 99,93% des sommes collectées à l'occasion du tsunami ont aujourd'hui été utilisés par ACF.

3. La réglementation relative aux fonds dédiés

D'après le rapport, « en ne suivant pas la technique des fonds dédiés pour tous les fonds affectés qu'elle reçoit, Action Contre la Faim déroge au règlement comptable 99-01 qui lui en fait l'obligation, qu'il s'agisse de fonds issus d'une collecte affectée « générosité publique » ou de subventions affectées à des projets précis par ses bailleurs de fonds ».

Il convient, en premier lieu, de préciser qu'Action Contre la Faim applique la réglementation comptable en vigueur et comptabilise bien des fonds dédiés sur tous les fonds d'origine privés (générosité du public, dons d'entreprises ...), affectés à des projets déterminés, qui n'ont pu être utilisés en totalité sur l'exercice. La remarque de la Cour ne concerne donc que le traitement comptable des subventions octroyées par des bailleurs de fonds institutionnels.

Contrairement aux dons provenant de la générosité du public, les subventions font l'objet d'un contrat entre le bailleur et l'association. Les contrats diffèrent selon les bailleurs, et la plupart disposent de conditions résolutives, voire suspensives dans certains cas ne permettant pas alors la comptabilisation de produits sur ces financements tant que les conditions ne sont pas remplies. De ce fait, ACF a appliqué le principe de prudence pour tous les contrats de subventions dont elle bénéficie en ne constatant en produits dans ses comptes que la part correspondant à des produits acquis, c'est-à-dire d'un montant égal aux dépenses réellement engagées.

La Cour n'avait émis aucune observation sur la méthode pratiquée par notre association, lors de son précédent contrôle en 2006.

Nos comptes ont été certifiés chaque année sans réserve par le Commissaire aux comptes. Celui-ci a indiqué dans son rapport au sujet de cette méthode que « cette présentation n'a[vait] aucune incidence sur le résultat ». La méthode n'a non plus aucune incidence sur la rigueur de suivi des programmes financés par ces subventions. Des rapports financiers sont remis aux bailleurs de fonds, qui font l'objet de contrôles réguliers de leur part.

Action contre la Faim prend toutefois bonne note de la remarque de la Cour sur ce point, et envisage de modifier la méthode comptable à l'avenir, tout en continuant d'appliquer le principe de prudence sur la reconnaissance des produits de l'exercice au titre des contrats de subventions.

4. Les outils comptables

Dans son rapport, la Cour mentionne « un manque de fiabilité des outils comptables de l'association » et fait référence à une réponse que lui avait déjà apportée Action contre la Faim.

La réponse d'ACF faisait état « d'une erreur de paramétrage », et non « d'erreurs de paramétrage » comme l'écrit la Cour dans son présent rapport. Cette réponse ne se rapportait pas à l'observation d'ensemble susvisée de la Cour, mais seulement à un point particulier portant sur un rapport financier relatif à un projet particulier (SRH3K). ACF précisait d'ailleurs que les informations contenues dans le grand livre comptable étaient correctes.

Par suite, s'agissant d'une erreur isolée de présentation d'un rapport, et non d'une erreur de portée générale sur la comptabilité, nous sommes en désaccord avec l'appréciation de manque de fiabilité des outils comptables, et réfutons le fait que cela « jette un doute sur les bilans que peut produire l'association », ceux-ci ayant été certifiés chaque année sans réserves par le commissaire aux comptes.

En outre, la majorité des rapports financiers relatifs aux projets financés par des subventions font régulièrement l'objet d'audits externes mandatés par les bailleurs de fonds.

5. Les frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement inscrits au compte d'emploi tsunami ne répondent pas à la même définition que celle du Compte d'emploi des ressources global de l'association tel qu'il figure en annexe du rapport annuel. Ils ne peuvent donc pas être comparés.

Cette présentation avait été faite à la demande de la Cour en 2005, et le principe a été maintenu par la suite.

Ces frais correspondent à une évaluation forfaitaire des dépenses de suivi, de support, de contrôle que l'association doit supporter en sus des dépenses directement engagées dans le cadre des projets menés sur le terrain auprès des bénéficiaires. Le taux de 10% retenu, bien que sensiblement inférieur aux dépenses réellement supportées par l'organisation, est conforme à ce qui est pratiqué, en moyenne, par les bailleurs institutionnels.

6. Le calcul du nombre de bénéficiaires

La Cour mentionne le «choix de cumuler des données hétérogènes » pour le décompte des bénéficiaires.

Comment compter le nombre de bénéficiaires d'une ONG ? La question est difficile. Est-il plus juste de compter une seule fois une personne bénéficiaire de plusieurs programmes, au risque de minimiser auprès du public l'étendue de nos actions, alors que les prestations reçues dans le cadre de plusieurs programmes occasionnent une démultiplication des coûts ?

Ou bien convient-il de compter autant de bénéficiaires que le nombre de fois où nous avons porté secours à une personne en détresse, c'est-à-dire le nombre de prestations effectuées ?

En effet, ACF met en œuvre des programmes de différentes natures : nutrition, sécurité alimentaire, eau et assainissement etc. Dans une région donnée, des populations peuvent bénéficier de différents types de programmes en fonction de leur situation (déplacés, groupes vulnérables). Chacun de ces programmes techniques fait appel à des compétences spécifiques car une nutritionniste n'est pas capable de réaliser un programme eau et assainissement. Si les fonctions support (chef de mission, administration et gestion, sécurité) sont partagées, il y a bien des bénéficiaires propres à différents programmes avec des coûts analytiques spécifiques. Les diverses équipes techniques sur le terrain doivent répondre des moyens mobilisés par rapport aux bénéficiaires ciblés.

Action contre la Faim a jugé que l'essentiel sur cette question n'était pas tant le mode de décompte que la transparence : de ce fait, elle a opté pour la première méthode (addition du nombre de bénéficiaires de chaque programme pour obtenir le nombre de bénéficiaires global), en explicitant de manière claire sa méthode de calcul. Ainsi, comme l'a souligné le rapport de la Cour des Comptes, le rapport public « Tsunami, deux ans après » mentionnait-il clairement, au sujet du nombre total de bénéficiaires, qu'il s'agissait d'une chiffre «cumulant le nombre total de bénéficiaires pour chaque activité : dans les faits, une seule et même personne peut être bénéficiaire de plusieurs programmes d'aide. »

7. Consultation des donateurs et réaffectation du reliquat

Comme précisé précédemment, 99,94% des sommes collectées à l'occasion du tsunami ont aujourd'hui été utilisées par Action contre la Faim.

Par conséquent, la recommandation de la Cour sur une consultation des donateurs portant sur l'utilisation du reliquat ne se pose pas. En revanche, Action contre la Faim communiquera comme elle l'a toujours fait sur l'utilisation des fonds auprès des donateurs.

VII - Secours populaire français (Union nationale)

L'Union Nationale du SPF est l'entité juridique qui regroupe l'ensemble des structures portant le titre de Secours populaire ; elle comporte l'association nationale, les 96 fédérations départementales, une fédération professionnelle (celle des gaziers et électriciens), un comité professionnel non fédéré (celui du livre), 750 comités locaux et 22 conseils de régions.

L'Association Nationale (fondée en 1945, reconnue d'utilité publique par décret du 12 Mars 1985) a vocation à coordonner l'ensemble et à centraliser les résultats des activités et le bilan financier de ses membres.

Les comptes combinés de l'ensemble des structures du SPF sont certifiés par un commissaire aux comptes, lequel s'appuie sur les comptes certifiés de l'association nationale et des fédérations concernées par l'obligation de certification (plus de 153 000€) auxquels il ajoute le contrôle des fédérations choisies par lui en fonction de leurs poids pour disposer d'une connaissance suffisante de l'organisation

A - Les constats du précédent contrôle

Par l'importance des sommes collectées (**14 508 053 €**), le SPF se situe au sixième rang des organismes caritatifs ayant fait appel à la générosité publique en faveur des victimes du tsunami. Toutefois, le tsunami ne représentait que 19% des dépenses totales de solidarité du SPF en 2005 et 3% en 2008.

Chaque année, l'Association Nationale, agissant en sa qualité d'Union, dépose à la Préfecture de Paris une déclaration préalable annuelle d'appels à la générosité publique. Toutefois, l'association avait apporté, le 19 janvier 2005, un complément à son habituelle déclaration préalable, pour la campagne de solidarité au profit des victimes du tsunami.

Jusqu'au premier contrôle « tsunami » de la Cour, en 2006, les comptes de l'association nationale étaient approuvés au mois de juin de l'année N+1, par le Conseil d'Administration, tandis que les comptes combinés de l'Union nationale n'étaient soumis à l'approbation de l'assemblée générale (ou « congrès ») du SPF qu'au mois de novembre de l'année N+1.

Sous cette réserve qu'elle n'avait pu disposer, en 2006, que de comptes provisoires, la Cour avait estimé que les actions réalisées ou engagées étaient conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Depuis cette date, et à la suite d'un effort important, les comptes de l'association nationale et les comptes combinés sont approuvés en même temps, en juin, de l'année N+1. C'est pour cette raison que la Cour, lors ce second contrôle « tsunami », a pu disposer en juin 2009 des comptes définitifs 2008.

B - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

a) Missions sociales

Au 31/12/2008, les missions sociales représentaient 81% du total des emplois ; à l'intérieur de celles-ci, les dépenses opérationnelles 73%, et les dépenses de pilotage 27% (ainsi que le soutien aux fédérations et comités ayant choisi de mettre en œuvre eux-mêmes des projets).

b) Frais de fonctionnement

Le SPF a prélevé sur la collecte tsunami un forfait sur les sommes collectées, dont l'association explique qu'il est destiné à financer le fonctionnement général. Laissé à l'initiative de chaque structure collectrice, il est variable mais plafonné à 20 %.

Ce prélèvement, d'un montant 2006-2008 de 150 120 €, est ainsi sans lien avec l'objet de l'appel.

c) Fonds dédiés au 31/12.08

Les fonds dédiés au 31/12/2008 représentaient 10,6% du total des emplois (1 659 089€) ; l'utilisation prévue est essentiellement :

- la fin des projets en cours (9 projets sont en cours dont l'un en Thaïlande devant se poursuivre jusqu'en 2012) ;
- le soutien à plusieurs projets en Indonésie et au Sri-lanka en tenant notamment compte des observations de la Cour ;
- le financement des audits financiers et études d'impact pour tous les projets d'un montant supérieur à 45 000€.

d) Produits financiers : 234 340€

Les produits financiers ont fait l'objet d'un compte spécifique suivi par le Conseil d'Administration pour ce qui concerne l'Association nationale. Les Fédérations et Conseils de Régions les ont comptabilisés dans un compte spécifique avec un suivi par le comité départemental pour les fédérations et par le bureau de région pour les conseils de région.

e) Réaffectations

Les ressources désaffectées s'élèvent à 0,4% du total des emplois (Fédération du Nord sans consultation possible des donateurs puisque les fonds provenaient d'une collecte sur la voie publique). Les sommes correspondantes n'ayant pas encore été dépensées pour des projets « Chine et Corée », l'association s'est engagée à les réaffecter aux actions « tsunami ».

C - Les actions réalisées et les perspectives

Le SPF avait entrepris 61 projets (Indonésie, Sri-Lanka, Inde, Thaïlande). Au 31/12/2008, 44 de ces projets étaient terminés, 9 étaient en cours et 8 avaient été abandonnés.

Le SPF revendique, dans ses actions, un mode opératoire en conformité avec ses valeurs de solidarité et sa mission d'éducation populaire ; il privilégie les interventions de type économique et l'aide aux populations les plus défavorisées ; cela rend certainement plus complexe encore la mise en œuvre de ses interventions.

Des contrôles aléatoires ont été menés en Indonésie, au Sri-Lanka et en Inde par la Cour, concernant 13% des opérations menées par le SPF (27% en montant). Certaines des réalisations n'appellent pas d'observations particulières, mais d'autres, dont une conduite par le siège national, présentaient fin 2009 des résultats mitigés, voire fortement critiquables. S'agissant des 2 M€ investis à Banda Aceh dans un site de transformation des produits de la pêche et dans un restaurant, les modalités initiales de dévolution des biens ont été redressées suite à l'enquête de la Cour¹⁹.

¹⁹ Le versement de subventions sur des comptes bancaires domiciliés dans des pays tiers appelle de manière générale une grande vigilance.

Le SPF a indiqué que, même s'il ne partageait pas toutes les remarques de la Cour, il entendait en tenir compte en consacrant une partie des fonds dédiés encore disponibles à remédier aux défaillances constatées par la Cour et en affectant une autre partie de ces fonds à la mise en œuvre d'audits financiers et de mesures d'impact pour toutes les opérations supérieures à 45 000€. Il appartiendra au SPF de tenir informés les donateurs du résultat de ces audits.

L'importance des dons provoqués par la catastrophe du tsunami a eu des conséquences importantes sur l'organisation interne du SPF. Un certain nombre de fédérations et comités ayant effet souhaité mener directement des opérations de solidarité d'une certaine ampleur, l'association nationale a dû faire face à une situation nouvelle et complexe : à la fois respecter scrupuleusement l'autonomie de ces structures et en même temps s'efforcer de jouer pleinement son rôle de tête de réseau.

Le SPF a déjà tiré les conséquences en termes de gestion de cette situation nouvelle. :

- en améliorant le processus de combinaison des comptes ; la Cour a ainsi pu disposer en juin 2009 des comptes 2008, alors qu'elle n'avait pas pu disposer en juin 2006 des comptes 2005 ;
- en mettant en œuvre un plan de modernisation qui comporte notamment une mise en réseau de l'ensemble des structures pour une gestion financière en temps réel.

Comme d'autres grandes associations, le SPF doit, en effet, trouver, au meilleur coût, un double points d'équilibre, entre, d'une part, le niveau central, garant des comptes combinés et le dynamisme des différentes structures décentralisées et, d'autre part, entre l'action militante et bénévole qui est une de ses spécificités, et le nécessaire recours, en particulier dans le domaine international, à des structures professionnelles pour la conception des projets, le contrôle et l'audit.

À l'exception d'un montant de 150 120 € (soit 2,2 % des sommes utilisées sur la même période), la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Secours Populaire français
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	6 126 796	12 657 231
Frais de recherche des fonds « tsunami »	245 282	263 607
Frais de fonctionnement « tsunami »	569 787	569 787
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	224 697
.... dont réaffectations de dons anonymes		74 577
.... dont réaffectations non-conformes		0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		150 120
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	6 941 865	13 715 322
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	7 632 406	1 659 089
TOTAL EMPLOIS	14 574 271	15 374 411
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	11 385 482	11 535 130
Financements entreprises	29 342	147 563
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	140 000	222 000
Autres ressources « tsunami »	703 512	705 847
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	106 848	172 614
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	12 365 184	12 783 154
Financements publics	2 087 956	2 235 786
Produits financiers	121 131	355 471
TOTAL RESSOURCES	14 574 271	15 374 411

REPONSE DU PRESIDENT DU « SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS »

Il est précieux pour le Secours populaire français de pouvoir disposer de l'avis de la Cour des comptes au regard de l'important investissement apporté par notre association, ses animateurs, ses bénévoles et ses partenaires locaux.

Nous prenons bonne note des remarques et des observations qui ont été formulées à notre égard et nous allons y travailler en nous efforçant d'en tenir compte dans nos modes d'organisation.

VIII - Médecins du Monde

Médecins du Monde (France) est une association, créée en 1980, déclarée d'utilité publique en 1989. Ses comptes sont validés par un commissaire aux comptes.

Membre d'un réseau international de 11 délégations indépendantes, l'association emploie 249 salariés (dont 153 au siège), peut compter sur 600 000 donateurs réguliers et dispose d'un budget de 62 M€ en 2008. Cinq bureaux internationaux lui sont rattachés.

Les produits issus de la générosité du public sont en hausse de 4,8 M€ entre 2006 et 2008 (dont une hausse de 3 M€ entre 2007 et 2008). Ils représentent dorénavant 56% des ressources, hors éléments exceptionnels et engagements comptables (60 % en 2004 et 2005).

1 - Les constats du précédent contrôle

L'association avait reçu, entre 2004 et 2005, près de 11,5 M€, 140 000 dons de particuliers et d'entreprises, dont 73 000 dons spontanés, confirmant ainsi la part prépondérante du recours à la générosité du public dans les ressources de l'association.

Dans ses précédents rapports, la Cour avait relevé le caractère contestable, mais usuel pour médecins du Monde, de la non affectation systématique de la collecte à son objet, contrevenant ainsi à l'expression de la volonté du donateur, au motif que cette pratique aurait été exposée, *a priori*, sur les bulletins de soutien.

De surcroît, la surabondance de dons reçus avait conduit l'association à ne plus affecter les dons reçus après le 4 janvier 2005. Une nouvelle réaffectation de 3,1 M€, intervenue en septembre 2005, a été, en revanche, subordonnée à l'accord des donateurs.

Au total, les diverses pratiques de réaffectation avaient conduit Médecins du Monde à redéployer 6,8 M€ sur les 10 M€ collectés au titre de la générosité publique sur d'autres missions.

Le compte d'emploi des ressources reflétait l'importance des réaffectations, puisque le montant consacré aux missions sociales par rapport aux ressources globales apparaissait très faible (moins de 23 %), et montrait que seuls 4,4 M€ avaient finalement été destinés à la catastrophe, sur les 11,4 M€ collectés.

L'application d'un taux forfaitaire pour le calcul des frais de fonctionnement apparaissait également critiquable. Calculés au taux de 15 % appliqué sur les dons issus de la collecte spontanée, au moyen d'une reprise sur fonds dédiés, ils ont représenté plus de 21,5 % des ressources « tsunami ».

Enfin, la Cour avait relevé que les placements des fonds collectés pour le tsunami n'étaient pas isolés au sein des produits financiers « généraux », et qu'ils avaient été, finalement, utilisés pour les missions de l'association, et non dédiés au seul tsunami.

Au 31 décembre 2005, les fonds dédiés s'élevaient à 2,7 M€, près de 80 % des crédits avaient été dépensés.

La Cour avait donc constaté que les actions engagées au titre du tsunami n'étaient que partiellement conformes à l'objectif énoncé par l'appel à la générosité publique, que les réaffectations, à l'exception de la dernière, n'étaient pas accompagnées d'une information suffisamment claire sur leur conditions de mise en œuvre, et qu'il convenait, pour Médecins du Monde, de rechercher les voies et moyens susceptibles de mieux informer les donateurs sur ce point, à l'instar de ce qui avait été fait à l'occasion de la dernière réaffectation.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

La Cour a relevé que les ressources recueillies après le 31 décembre 2005 se sont élevées à 87 268 €, soit à peine 1 % des ressources totales perçues par l'association. Il s'est agi principalement de nouveaux dons manuels (45 626 €), auxquels se sont ajoutées des ressources provenant de la revente de véhicules restés sur place (près de 29 000 €).

Au total, les dons manuels auront représenté 71 % des ressources issues de la collecte « tsunami », et les financements des entreprises et autres organismes 15 %. Les financements institutionnels se sont élevés à 1 250 625 €, soit 11 % des ressources.

Les fonds dédiés, qui étaient de 121 596 € au 31 décembre 2005, ont tous été employés au 31 décembre 2006. Il n'y a eu aucune nouvelle réaffectation, ni aucune restitution.

Malgré les recommandations de la Cour, Médecins du Monde n'a pas affecté aux opérations « tsunami » les produits financiers issus du placement des fonds collectés, mais seulement les gains de change, (1 092,34 €).

Les réaffectations s'étant élevées à 6,8 M€, soit 58 % des ressources, les missions sociales « tsunami » n'ont représenté que 3 838 246 €, soit 32,5 % des ressources.

L'action au Sri Lanka, engagée lors du précédent contrôle, a consisté à rétablir l'accès aux soins de santé primaire, et les dépenses se sont concentrées sur les charges de construction et de fonctionnement de la structure. Elle s'est élevée à 232 363 € et a mobilisé 19 % des missions sociales 2006.

Le programme lancé en Indonésie, dans la province d'Aceh s'est achevé en septembre 2006. Il avait pour objectif la construction d'une unité de soins primaires, après la destruction de l'ensemble des structures de soins de la zone. D'un montant de 1 010 420 €, il a mobilisé 81 % des missions sociales 2006.

Ces deux actions se sont achevées en 2006, date au-delà de laquelle plus aucune ressource affectée restant à utiliser n'est constatée.

3 - Les actions réalisées

Sans avoir engagé de nouvelles actions depuis le 31 décembre 2005, Médecins du Monde a poursuivi ses partenariats au Sri Lanka et en Indonésie. Au total, trois actions d'urgence auront été menées, une au Sri Lanka, les deux autres en Indonésie. Quatre actions de reconstruction ont également été réalisées, pour l'essentiel en Indonésie. Médecins du Monde estime à plus de 4 millions le nombre des bénéficiaires potentiels de son action dont 76 000 bénéficiaires directs. A l'issue de ces opérations, l'association a mis en place des soutiens, qui prennent la forme de formations, tant en soins de santé qu'en soins maternels et infantiles. Des travaux d'adduction d'eau, et d'installations électriques ont également complété la démarche habituelle de Médecins du Monde, dans le domaine des soins de santé.

Les missions ont donné lieu à des évaluations internes et externes (rapports pour les bailleurs institutionnels, visites du siège sur place, enquêtes sur le terrain du comité des donateurs), pour certaines à des visites sur le terrain par la Cour. Il a été constaté que les installations étaient effectivement utilisées, que les matériels étaient bien disponibles et que les réalisations sur le terrain correspondaient aux actions présentées par l'association.

4 - Les suites aux recommandations de la Cour

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami » pour l'ensemble des périodes contrôlées.

A l'occasion du précédent contrôle, la Cour avait relevé que l'emploi des fonds n'avait été que partiellement conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, puisqu'une désaffectation importante (68 % du total des dons reçus) avait été constatée, sans information préalable du donateur.

La Cour a constaté que les réaffectations n'ont pas été poursuivies au-delà de 2005²⁰, et que dès 2006, Médecins du Monde avait achevé, dans des conditions satisfaisantes, ses missions d'urgence et de réhabilitation dans les zones sinistrées par le tsunami.

Malgré les observations de la Cour sur ce point lors du précédent contrôle, l'association a continué à ne pas imputer au compte d'emploi « tsunami » les produits financiers issus du placement des fonds.

Sous cette réserve, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité publique.

²⁰ De manière générale, il semble d'ailleurs (voir RPA 2008) que l'association ait, depuis, modifié ses messages d'appel à dons qui précisent désormais clairement le principe de non affectation à une action particulière.

Médecins du monde
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	2 595 462	3 838 246
Frais de recherche des fonds « tsunami »	0	0
Frais de fonctionnement « tsunami »	947 430	947 430
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	200 000	200 000
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	6 805 649	6 805 649
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	10 548 541	11 791 325
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	938 246	0
TOTAL EMPLOIS	11 486 787	11 791 325
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	8 367 371	8 412 997
Financements entreprises	1 729 929	1 729 929
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	135 661	135 661
Autres ressources « tsunami »	0	28 961
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	232 159
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	10 232 961	10 539 707
Financements publics	1 253 826	1 250 525
Produits financiers	0	1 093
TOTAL RESSOURCES	11 486 787	11 791 325

REPONSE DU PRESIDENT DE « MEDECINS DU MONDE »

Médecins du monde tient à saluer le contrôle effectué par la Cour des Comptes. Si l'association était, avant la mission, déjà consciente des éléments qui sont relevés dans le rapport, ce rapport permet de questionner nos pratiques et les choix qui ont été faits.

Médecins du Monde, durant toute la crise d'urgence provoquée par le tsunami de décembre 2004, a fait preuve d'une grande prudence face à l'afflux des dons spontanés, comme au regard de ses capacités à agir sur le terrain, dans les deux pays où elle a établi ses missions. Son action a été guidée en permanence par l'analyse des contextes évolutifs d'intervention dans ces deux pays, dans le respect des bénéficiaires de ses actions et de ses donateurs.

Médecins du Monde a maintenu ses procédures habituelles de fonctionnement et n'a pas changé ses règles vis-à-vis de cette crise tsunami, tout comme elle ne l'a fait pour aucune crise dans le passé.

Par ailleurs, Médecins du Monde rappelle que les sommes allouées à la crise du tsunami ont été peu conséquentes au regard des dons spontanés reçus par d'autres associations et n'ont pas bousculé l'équilibre financier de l'association. Selon la Cour des Comptes, Médecins du Monde a ainsi reçu 3,2% des sommes recueillies par l'ensemble des organismes contrôlés.

Comme il est mentionné dans le rapport de la Cour des Comptes, Médecins du Monde avait, dès l'année 2005, dépensé et réaffecté 89,5% des ressources et la totalité des ressources a été dépensée avant la fin de l'année 2006.

Les actions

Comme le mentionne la Cour des Comptes, « Médecins du Monde, dès 2006, a achevé dans des conditions satisfaisantes, ses missions d'urgence dans les zones sinistrées par le tsunami ».

En pratique, il a été constaté que les installations étaient effectivement utilisées, que les matériels étaient disponibles pour les bénéficiaires et que les réalisations sur le terrain correspondaient aux actions présentées par Médecins du Monde aux donateurs.

Les missions ont donné lieu à des évaluations internes et externes (rapports pour les bailleurs institutionnels, visites du siège sur place et enquêtes sur le terrain du comité des donateurs) et à des visites sur le terrain par la Cour des Comptes.

Trois actions d'urgence ont été conduites au Sri Lanka et en Indonésie et ont permis une aide à plus de 4 millions de bénéficiaires potentiels et à 76 000 bénéficiaires directs. Toutes les missions liées à la crise d'urgence tsunami du 26 décembre 2004, missions ouvertes dès la fin de l'année 2004 par Médecins du Monde, se sont achevées dans le courant de l'année 2006. Notre mission au Sri Lanka s'est effectivement achevée fin mars 2006; notre mission en Indonésie s'est achevée fin septembre 2006.

Médecins du Monde a mis en place des soutiens, sous forme de formation, tant en soins de santé qu'en soins maternels et infantiles. Des travaux d'adduction d'eau, d'installations électriques ont également complété la démarche de Médecins du Monde.

La réaffectation des dons : la mutualisation des dons, un principe permanent, l'information aux donateurs

En ce qui concerne l'affectation du reliquat de 938 246 euros au 31 décembre 2005, l'ensemble de ce montant a été affecté en totalité lors de l'année 2006 et sur les opérations tsunami. Il n'y a donc pas eu de réaffectation des fonds tsunami sur d'autres missions en 2006 mais des fonds privés supplémentaires ont été nécessaires pour l'achèvement des projets tsunami en Indonésie et au Sri Lanka, et pour l'arrêt définitif des charges de personnel local et autres contrats de location sur les missions en cours.

Lors de son précédent contrôle, la Cour des Comptes avait recommandé une procédure plus transparente dans les réaffectations envisagées, notamment sur l'information et l'accord des donateurs. Même s'il n'y a pas eu de réaffectation des fonds tsunami, Médecins du Monde a sensibilisé les donateurs à son positionnement de mutualisation des dons.

Ainsi, dans les bulletins de soutien joints aux mailings, figure la mention : «Je veux aider Médecins du Monde pour ses actions médicales et humanitaires ».

Le principe de mutualisation figure également dans les rapports d'activités 2006 et 2007. Ces encarts sont adressés à l'ensemble des donateurs avec les journaux du mois de juin 2006 et 2007.

Madame la Présidente de la 5^{ème} Chambre de la Cour des Comptes, suite à ces efforts d'information, avait d'ailleurs salué l'évolution satisfaisante de communication vis-à-vis des donateurs sur le principe de mutualisation.

Qui plus est, depuis début 2008, il est devenu systématique dans nos appels à collecte (mailing, journaux...) de rappeler ce principe permanent. Les bulletins de soutien mentionnent de façon explicite notre volonté de mutualisation des dons. De façon transparente et visible, la mention

suivante figure dorénavant dans les bulletins de soutien régulier ou dans les courriers d'appel à la générosité pour les missions d'urgence :

« La mutualisation des dons : un principe permanent. Depuis toujours, Médecins du Monde a pour principe de ne pas affecter les dons et de mutualiser sur l'ensemble de ses missions les fonds reçus. Ce principe clair permet d'intervenir uniquement en fonction des besoins réels sur le terrain et non en fonction de considérations financières ou de la forte médiatisation de situations d'urgence ».

Dans son rapport public annuel 2008, la Cour des Comptes a d'ailleurs fait état de cette rédaction des bulletins de soutien et de la précision clairement exprimée vis-à-vis des donateurs du principe de non affectation à une action particulière.

Les frais de fonctionnement

Le présent contrôle de la Cour des Comptes porte sur la période 2006 à 2008. Lors de la période de contrôle, il est nécessaire de préciser qu'aucun pourcentage de frais de fonctionnement n'a été affecté sur les années 2006 à 2008.

Toutefois, en ce qui concerne l'imputation des frais de fonctionnement pour la période 2004-2005, le Conseil d'Administration de Médecins du Monde a validé une imputation forfaitaire de 15% de frais de fonctionnement à la catastrophe du tsunami. Cette décision correspond à la volonté de l'association de faire porter les frais de fonctionnement à l'ensemble de nos donateurs de manière à ne pas faire porter ces frais aux seuls donateurs fidèles de notre association répondant à un appel de fonds.

Ce calcul forfaitaire de 15% n'intègre pas les frais de recherche de fonds. Ce calcul forfaitaire correspond à un ratio minimal constaté dans les comptes de Médecins du Monde de certains frais de siège rapportés au budget global de l'association. La part de ces frais par rapport au budget hors éléments exceptionnels de l'association était respectivement de 18% en 2003 et 2004, 16% en 2005 et 2006

De surcroît, chaque année, Médecins du Monde est audité par USAID. Dans le cadre de cet audit, USAID a validé pour l'année 2005 un taux de frais de fonctionnement de 21,46%, taux maximal que nous pouvons appliquer sur les subventions avec ce bailleur de fonds.

L'application d'un taux de 15% de frais de fonctionnement nous semble justifié et non disproportionné.

Les produits financiers issus du placement des fonds «tsunami»

La Cour des Comptes n'exprime qu'une seule réserve. Celle-ci concerne la non-imputation en ressources « tsunami » des produits financiers issus du placement des fonds tsunami. Médecins du Monde

précise que les produits financiers sont utilisés pour l'ensemble des missions, y compris la mission tsunami.

Nous souhaitons ainsi préciser la position de Médecins du Monde sur le sujet de l'affectation des produits financiers. Pour le tsunami, Médecins du Monde a appliqué sa procédure standard. Médecins du Monde n'a jamais affecté des produits financiers à une quelconque mission. Ces produits financiers sont considérés comme des produits généraux au même titre que les ressources non-affectées de type cotisations, produits de gestion, collecte non affectée.....

Médecins du Monde place sa trésorerie sur des SICAV monétaires emprunts d'Etats, reconnues comme étant le placement le plus sécurisé à risque minima. La pratique de vente de Sicav intervient lorsque le niveau de disponibilité des fonds de l'association ne permet pas de régler ses échéances. Les SICAV réalisées sont en général les plus anciennes, provenant d'exercices antérieurs, pour améliorer le taux de rendement et donc les plus-values occasionnées par cette vente.

De surcroît, l'ouverture de comptes bancaires dédiés selon chaque objet d'appel à la collecte ou selon chaque subvention publique aurait pour conséquences une lourdeur administrative supplémentaire, des charges financières accrues dues au délai de paiement des subventions publiques. Il nous paraît économiquement plus judicieux en termes d'utilisation des fonds publics ou de la générosité publique d'avoir une gestion consolidée de trésorerie. Le niveau de trésorerie de Médecins du Monde est inférieur à 3 mois en moyenne. Ce niveau de trésorerie permet à l'association de ne pas être à découvert, de ne pas payer d'agios et de répondre financièrement à d'éventuelles urgences humanitaires.

IX - Solidarités – Aide humanitaire d'urgence

L'association Solidarités - Aide humanitaire d'urgence a été créée en 1991 (par la fusion de structures créées dès 1980). Ses comptes sont validés par un commissaire aux comptes.

En 2008, l'association a mis en œuvre plus de 100 programmes d'aide humanitaire, au profit d'un million et demi de personnes. Bénéficiant pour près des deux tiers de ses ressources de financements institutionnels, le recours à la générosité du public reste peu important (10 % des ressources établies à 39 millions d'euros en 2008). Le fonctionnement de l'association n'a pas évolué depuis le précédent contrôle. L'association mène ses missions sur le terrain au travers de l'action de 155 volontaires, et salariés expatriés.

1 - Les constats du précédent contrôle

La générosité du public ne représentait que 10 % des ressources mobilisées pour le tsunami. Les campagnes de collecte, au profit des populations indonésiennes et sri lankaises, organisées pour l'essentiel au cours du premier trimestre 2005, ont cherché à élargir le champ des donateurs habituels (courrier, courriels, téléphone), mais ce sont les financeurs institutionnels, dont la nature a évolué sur l'opération « tsunami », qui ont majoritairement assuré les financements.

Pour 2005, les ressources de l'association s'établissaient à 6 250 493 euros, les deux tiers provenant de financements institutionnels. Les financements d'entreprises, quasi inexistantes jusque là, s'étaient sensiblement accrus. En emplois, les missions sociales ont représenté 3,69 millions d'euros, et ont concerné dix projets, tous mis en œuvre par l'association (cinq en Indonésie, cinq au Sri Lanka).

Solidarités enregistrait, en 2005, 2 011 100 € au titre des fonds dédiés, mécanisme que l'association a mis en place à partir de la campagne de collecte au profit des victimes du Tsunami.

Pour l'opération « tsunami », Solidarités avait procédé à une affectation systématique des dons accompagnant les bulletins de soutien relatifs à l'Asie. Tous les dons non affectés reçus au moment du tsunami et dans les jours qui ont suivi ont été affectés à l'événement. Il n'y avait eu aucune désaffectation des dons. L'association n'avait procédé à aucun placement financier.

La Cour, à l'occasion du précédent contrôle avait noté avec satisfaction l'existence d'une codification analytique, permettant d'assurer la traçabilité des emplois et ressources. Aucun dysfonctionnement n'avait été relevé.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a suivi la recommandation de la Cour, et a été en capacité de fournir un compte d'emploi des ressources « tsunami ».

Au total, les ressources de l'association ont progressé de 44 % (8 985 275 euros au 31 décembre 2008). Les ressources privées représentent 39 %, les financements institutionnels 61 %. La part des entreprises, marginale jusqu'alors, aura représenté 11 % des ressources, tandis que le recours à la générosité du public, qui ne s'est pas poursuivi après 2005, n'aura participé qu'à hauteur de 6 % des sommes collectées. Des cofinancements ont été organisés avec le concours de la Fondation de France et de la Croix Rouge (23 % des ressources totales).

Au 31 décembre 2008, les missions sociales auront représenté 8 076 975 euros, soit 90 % des ressources de l'association. Les dépenses opérationnelles se sont élevées à 7 966 340 euros, soit 98,6 % des dépenses de missions sociales.

La Cour avait relevé que les sommes reçues par l'association, tenaient compte d'un pourcentage au titre des frais de fonctionnement, alors intégrés aux missions sociales, ce qui n'était pas conforme. Une ligne a été identifiée au CER « tsunami », qui isole désormais ces frais (697 609 €).

Les frais de fonctionnement sont restés limités, à 8,2 %.

Le solde des fonds dédiés au 31 décembre 2007, 102 800 €, a été imputé sur le dernier programme financé, achevé début 2008.

L'association n'a procédé à aucun placement financier. Il n'y a eu aucune réaffectation de dons, ni restitution.

3 - Les actions réalisées

Pour ce qui concerne le choix des actions, la procédure décrite lors du premier contrôle n'a pas été modifiée : proposition d'intervention faite par la mission sur place via le desk (responsable géographique) et validation par le Directeur des missions et par le Directeur général).

Au total, l'association aura financé 19 projets, développés par son action directe sur le terrain. Aux 10 actions déjà engagées lors du précédent contrôle, se sont ajoutés 9 projets (2 en Indonésie et 7 au Sri Lanka), d'urgence, post urgence et réhabilitation (assainissement, déblaiement, réhabilitation des systèmes agricoles).

100 000 personnes ont bénéficié directement des actions de l'association.

L'association a été en mesure de fournir, pour chaque action, un descriptif détaillé du programme et des actions envisagées. Un bilan narratif précise, pour l'ensemble des actions engagées, les objectifs atteints, les éventuelles difficultés, les montants dépensés, les pistes éventuelles d'amélioration. Le contrôle de la dépense est satisfaisant.

L'information aux donateurs est claire et régulière (journal trimestriel, site Internet notamment). On note avec intérêt l'analyse de l'association, sur la situation au Sri Lanka : « un repositionnement difficile et délicat » ; une transition « pas à pas », où la concurrence inter-ONG est signalée.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a peu fait appel aux dons, ne bénéficiant pas d'une notoriété dans le grand public. Cependant, l'appel aux dons a clairement spécifié l'action « tsunami », et les fonds collectés non dépensés ont été inscrits en fonds dédiés.

Un CER « tsunami » a été réalisé, et retrace fidèlement les opérations financées, qui relèvent bien toutes de la zone affectée par le tsunami.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Solidarités – Aide humanitaire d'urgence

Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	3 691 135	8 076 973
Frais de recherche des fonds « tsunami »	210 693	210 693
Frais de fonctionnement « tsunami »	337 565	697 609
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	4 239 393	8 985 275
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	2 011 100	0
TOTAL EMPLOIS	6 250 493	8 985 275
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	522 250	522 250
Financements entreprises	959 060	958 816
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	1 068 745	2 054 138
Autres ressources « tsunami »	0	
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	2 550 055	3 535 204
Financements publics	3 700 438	5 450 071
Produits financiers	0	
TOTAL RESSOURCES	6 250 493	8 985 275

REPONSE DU PRESIDENT DE SOLIDARITES INTERNATIONAL

Solidarités international n'a aucune remarque ni observation à vous transmettre concernant le rapport.

X - Architectes de l'urgence

Créée après les inondations de la Somme en avril 2001, l'association « Architectes de l'urgence » est devenue une fondation depuis 2007. Elle a pour vocation de « *soutenir et développer l'engagement humanitaire des architectes en France et dans le monde et contribuer ainsi au rayonnement de l'architecture ; d'apporter la compétence d'architectes au secours des populations éprouvées par les catastrophes naturelles, technologiques ou humaines, d'encourager la formation d'architectes en France et dans le monde ; de conserver et de promouvoir le patrimoine architectural, historique et culturel mondial.* »

L'objet social a donc été élargi dans la mesure où l'article 1^{er} des statuts de l'association prévoyait qu'elle avait pour mission « *d'apporter conseil et assistance, dans le cadre de la prévention, de la gestion des crises et de la reconstruction, aux populations éprouvées par toutes catastrophes naturelles, technologiques ou humaines et plus généralement de porter assistance à toute personne en état de souffrance physique ou morale en France et à l'étranger* ».

Son budget annuel, de 1 420 000 € en 2005 €, s'établit en 2008 à 1 743 000 €.

1 - Les constats du précédent contrôle

Architectes de l'urgence ne fait pas appel à la générosité publique. Les ressources collectées en 2005 étaient marquées par la prépondérance des financements privés, à près de 90 % (provenant majoritairement de la Fondation de France). Les dons manuels, reçus spontanément, ne représentaient qu'à peine 1,5 % des ressources alors collectées (29 118 €).

Deux programmes de reconstruction avaient été ainsi déployés par Architectes de l'Urgence, en Indonésie et au Sri Lanka.

Le précédent rapport notait que si le programme indonésien (5,2 M€) restait à financer pour moitié pour s'achever en 2006, celui développé au Sri Lanka (1,64 M€) s'était terminé au 31 décembre 2005.

La Cour avait enfin relevé que, victime d'un détournement de fonds de l'ordre de 20 000 €, Architectes de l'urgence avait renforcé ses procédures de contrôle. Elle s'était prononcée favorablement sur la conformité des programmes à la destination prévue pour les ressources recueillies.

Les fonds dédiés étaient de 552 782 € au 31 décembre 2005.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Les fonds issus de la générosité du public occupent une place très mineure dans les ressources (0,44 % des ressources totales collectées pour l'opération « tsunami »). Les financements des entreprises ne représentent que 3% des ressources collectées et l'association a essentiellement mobilisé des financements d'autres organismes privés (84% des ressources collectées), seules ressources comptabilisées après le 31 décembre 2005.

Compte tenu de l'importance des fonds reçus en 2006, 2007 et 2008, soit près de 72% des ressources totales collectées sur la période 2005 - 2008, la fondation n'est pas parvenue à engager l'ensemble des ressources affectées. Au 31 décembre 2008, les fonds dédiés s'élèvent ainsi à 531 163 €. La Cour a relevé l'accord d'un mécène pour la réaffectation de son don (2 000 €).

En accord avec ses bailleurs de fonds, Architectes de l'urgence n'a affecté aux missions « tsunami » que les produits financiers dégagés sur le terrain (35 938 €), le produit du placement des fonds restés en France (36 474 €) étant affecté au fonctionnement du siège.

Les frais de fonctionnement représentent environ 8 % des projets « tsunami » ; leur mode de calcul est lui aussi fixé en accord avec les bailleurs.

3 - Les actions réalisées

Association de professionnels spécialisée dans le domaine de la reconstruction, « Architectes de l'urgence » s'est investi dans des projets (écoles, infrastructures portuaires, logements, routes) mis en œuvre en Indonésie et au Sri Lanka

Depuis le 31 décembre 2005, une nouvelle opération a été engagée en Indonésie, sur l'île de Weh, concernant la reconstruction de logements et d'équipements périscolaires. Architectes de l'urgence a prévu d'engager 268 000 € avant la fin 2009 pour la reconstruction de maisons à Sabang et d'écoles à Sigli (Indonésie) ; le solde, qui provient d'un financement privé (Croix-Rouge australienne), sera réaffecté à d'autres opérations ayant obtenu l'accord et la validation des projets de la part de la Croix Rouge australienne.

Au total, Architectes de l'urgence aura donc financé trois projets en Indonésie (Sigli et Sabang) et au Sri Lanka (Muthur).

Les missions ont donné lieu à des rapports d'exécution, communiqués aux bailleurs. Les réalisations sur le terrain correspondent aux actions présentées par l'association.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a suivi les recommandations de la Cour et a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami » pour l'ensemble des périodes contrôlées (2005 – 2008).

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Architectes de l'urgence
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	1 192 128	5 588 425
Frais de recherche des fonds « tsunami »	0	0
Frais de fonctionnement « tsunami »	140 437	530 082
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	2 000
.... dont réaffectations conformesintention donateur		2 000
.... dont réaffectations non-conformes		0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 332 565	6 120 507
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	552 782	531 163
TOTAL EMPLOIS	1 885 347	6 651 669
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	29 118	29 118
Financements entreprises	185 341	192 748
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	1 284 000	5 604 237
Autres ressources « tsunami »		2 162
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	74	3 428
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	1 498 532	5 831 692
Financements publics	383 771	784 040
Produits financiers	3 044	35 937
TOTAL RESSOURCES	1 885 347	6 651 669

REPONSE DU PRESIDENT D' « ARCHITECTES DE L'URGENCE »

Architectes de l'urgence n'a aucune remarque ni observation à vous transmettre concernant le rapport.

XI - Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)

L'association « Comité catholique contre la faim » est née en France en 1961, pour répondre à l'appel à la mobilisation contre la faim dans le monde lancé par le Pape Jean XXIII, appel faisant lui-même suite à l'appel de la FAO. Dès 1966, l'association a étendu son champ d'action et pris le nom de « Comité catholique contre la faim et pour le développement ». Le CCFD est un mouvement d'associations : ses membres ne sont pas des personnes physiques, mais 28 mouvements et services d'Eglise²¹. Le CCFD soutient chaque année plus de 500 projets d'associations agissant pour mettre en œuvre des initiatives concrètes de développement en faveur des populations les plus démunies.

En 2007, le CCFD – Terre Solidaire comptabilisait près de 36 M€ de ressources, issues à 83 % de la générosité du public. 15 000 bénévoles participent aux actions du CCFD.

1 - Les constats du précédent contrôle

La collecte de fonds n'a pas fait l'objet d'une campagne de communication offensive. Trois opérations de communication ont été organisées au cours des trois mois qui ont suivi le tsunami. La seule campagne de collecte s'est faite par voie de presse fin 2005, illustrant ainsi la particularité de l'action du CCFD. Le précédent rapport notait que ces campagnes avaient permis de collecter 2 393 253 euros.

La part de la générosité du public dans les ressources a été plus importante pour le tsunami (89,3 %) qu'elle ne l'est ordinairement (83 % en 2006 et 2007 pour l'ensemble des actions).

Les autres financeurs (Fondation de France pour l'essentiel) représentaient à peine plus de 10 % des sommes réunies.

Engagé de longue date auprès de partenaires locaux, et volontairement peu actif dans la démarche d'urgence, le CCFD a déployé ses actions plus tardivement, sur des projets nécessitant un accompagnement des populations touchées.

²¹ Tels que, par exemple : l'ACO (Action catholique ouvrière), la JEC (Jeunesse étudiante chrétienne), les Scouts de France, le SGEC (Secrétariat général de l'enseignement catholique) ou encore la Société de Saint-Vincent de Paul.

Des produits financiers avaient été réalisés par le CCFD, à hauteur de 27 000 euros.

Les dépenses de missions sociales s'élevaient à 1,687 M€ d'euros, soit 63 % des ressources collectées.

Les frais de collecte étaient très contenus (1,2 % des sommes collectées), et les frais de fonctionnement modiques (1 % des subventions versées aux partenaires, soit 0,4 % des ressources).

Au 31 décembre 2005, les fonds dédiés s'élevaient à 1 090 614 €, soit 40 % des ressources collectées.

Il n'y avait eu aucune désaffectation des dons.

Les 36 actions du CCFD couvraient le spectre d'intervention des organisations humanitaires : 10 actions en urgence, 7 en post urgence, 19 en réhabilitation. 80 % des ressources avaient été consommées au 30 juin 2006. Il était prévu que l'association achève ses programmes début 2007.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a suivi la recommandation de la Cour, et a établi un compte d'emploi des ressources « tsunami ».

Au cours de la période 2006-2008, l'association a perçu près de 0,9 M€ de ressources nouvelles, provenant pour l'essentiel de concours institutionnels ou d'autres associations dans le cadre de co-financements (notamment la Fondation de France pour 0,7 M€). Au total, les ressources hors produits financiers ont progressé de 33 % entre 2006 et 2008.

La part des dons manuels reste cependant majoritaire sur la totalité de l'opération « tsunami », puisqu'elle aura représenté 67 % des ressources collectées.

Les missions sociales se sont élevées à 3,7 M€, soit 96 % des sommes effectivement employées.

Les frais de fonctionnement sont restés limités (2 % des emplois) et leur mode de calcul n'a pas été modifié.

Au 31 décembre 2008, 33 313 euros étaient encore inscrits au titre des sommes affectées restant à engager, pour un projet en Thaïlande qui devait s'achever courant 2010.

L'association a procédé au placement de près de 1,3 M€ en 2006, qui ont généré 96 500 € de produits financiers, soit 4 % des ressources collectées. Au 31 décembre 2008, le solde des placements était de 198 402 €.

L'association n'a procédé à aucune réaffectation de dons, ni restitution.

3 - Les actions réalisées

Les actions engagées postérieurement au 31 décembre 2005 ont toutes répondu à l'objectif de la collecte. La période 2006-2008 a concentré 67 % de la dépense et les actions financées ont en moyenne été plus coûteuses (97 500 € au lieu de 36 000 € en 2005), ce qui s'explique par la nature même des projets, axés sur la réhabilitation, et le développement de projets à long terme.

En Inde et en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande, des projets d'accompagnement professionnel et scolaire ont pu être menés à bien, renforçant ainsi l'autonomie des populations.

Six actions ont été menées au Sri Lanka, pour 590 395 euros ; onze actions ont été organisées en Thaïlande, pour 383 530 euros. En Inde, 1 842 031 euros ont été dépensés pour vingt-et-une actions. Enfin, en Indonésie, 764 055 euros ont été dépensés pour treize actions au total.

L'association a été en mesure de fournir, pour chaque action, un descriptif détaillé du programme et des actions envisagées. Un bilan narratif précise, pour l'ensemble des actions engagées, les objectifs atteints, les éventuelles difficultés, les montants dépensés, les pistes éventuelles d'amélioration. Le contrôle de la dépense est satisfaisant.

Les visites de la Cour sur place, en Inde, en Indonésie et au Sri Lanka, ont permis de s'assurer en 2009 de la réalité des actions, et de leur conformité aux objectifs. Elles ont mis en lumière la qualité des partenariats que le CCFD noue avec les associations locales et d'autres ONG de divers pays, en matière de reconstruction et de développement. Le financement de groupes d'entraide recourant au micro-crédit participe par exemple à la reconstruction du tissu économique local.

Quelques difficultés de mise en œuvre pourraient sans doute être levées par un meilleur contrôle sur place du CCFD qui, traditionnellement, délègue largement la réalisation des actions financées à ses opérateurs locaux.

L'effort d'information qu'avait engagé le CCFD auprès de ses donateurs ne s'est pas poursuivi après 2005. Des points d'information réguliers ont cependant été faits lors des assemblées générales, pays par pays, partenaire par partenaire, avec une mise en perspective de la problématique de l'intervention humanitaire.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

Les appels aux dons ont clairement spécifié l'action « tsunami », et les fonds collectés non dépensés ont été inscrits en fonds dédiés.

Un CER « tsunami » a été produit, et retrace fidèlement les opérations financées, qui relèvent bien toutes de la zone affectée par le tsunami.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Comité catholique contre la faim et pour le développement
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	1 765 699	3 701 981
Frais de recherche des fonds « tsunami »	32 220	32 220
Frais de fonctionnement « tsunami »	22 386	106 964
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 820 305	3 841 165
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	1 081 874	33 313
TOTAL EMPLOIS	2 902 179	3 874 478
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	2 384 513	2 391 636
Financements entreprises	29 790	157 347
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	165 000	870 000
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	203 376	214 080
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	2 782 679	3 633 063
Financements publics	92 500	144 965
Produits financiers	27 000	96 450
TOTAL RESSOURCES	2 902 179	3 874 478

REPONSE DU PRESIDENT DU « CCFD-TERRE SOLIDAIRE »

Nous n'avons aucune remarque à apporter sur chacune des parties.

Le CCFD - Terre Solidaire est en accord avec l'ensemble des remarques apportées par la Cour aussi bien dans la synthèse générale de ses contrôles que dans ses observations définitives sur les comptes d'emploi tsunami.

XII - Première Urgence

Créée en 1992 pour organiser des convois de ravitaillement en produits de première nécessité durant le conflit en l'ex-Yougoslavie, Première Urgence a, à partir de 1994, étendu son champ d'action au monde entier. Début 2006, Première Urgence avait ainsi, depuis sa création, mené des actions dans 25 pays afin de venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles, de guerres et de crises économiques ou politiques.

Au cours de l'exercice 2007-2008, Première Urgence est intervenue dans 17 pays. Un quart de son engagement financier concernait l'Asie.

Son budget s'est élevé pour l'exercice 2007-2008 à 21,6 M € (13 M€ en 2005-2006).

Ses ressources sont constituées pour la quasi-totalité, de financements institutionnels (82 %). Quelques financements privés (6%) et des dons en nature sont perçus, au titre du programme d'aide alimentaire mondial.

Première Urgence, association non reconnue d'utilité publique n'organise pas d'appel à dons par voie de presse. L'association a cependant, à la suite du précédent contrôle, établi un compte d'emploi des ressources, conformément aux dispositions de l'arrêté du 30 juillet 1993.

En mars 2009, Première Urgence employait vingt-sept salariés permanents au siège et quatre-vingt expatriés (en quasi-totalité sur des contrats à durée déterminée conclus pour une opération) et avait recours à plus de mille salariés nationaux locaux.

1 - Les constats du précédent contrôle

Première Urgence ne fait pas appel à la générosité publique. Les ressources collectées en 2005 étaient marquées par la part majoritaire des financements institutionnels, à 58 % (majoritairement programme ECHO). Les dons manuels, provenant des seuls adhérents, ne représentaient qu'à peine 1 % des ressources alors collectées (7 152 €).

Deux programmes de reconstruction et de réhabilitation avaient été ainsi menés par Première Urgence en Indonésie, pays dans lequel l'association intervenait pour la première fois. Plus de 7 000 personnes

avaient été bénéficiaires des programmes de reconstructions de maison, ou d'amélioration des conditions sanitaires.

88 % des ressources avaient été consommées au 30 juin 2006.

La Cour avait également relevé que l'association s'était distinguée dans la qualité des réalisations et dans leur suivi, proposant de surcroît des conditions d'exécution des missions respectueuses de l'environnement.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Les dons manuels proviennent des seuls adhérents (étant entendu qu'il n'y a pas eu d'appel à la générosité du public) et occupent une place résiduelle, soit 0,2 % des ressources totales collectées. Les financements des entreprises sont restés tout aussi modestes (0,1% des ressources collectées) et l'association a principalement mobilisé des financements institutionnels et privés. Ces derniers atteignent 45 % des ressources totales collectées.

L'essentiel des actions avait été engagé en 2005, et les fonds dédiés, de 1 618 112 € au 31 décembre 2005, s'expliquaient par l'importance des actions prévisionnelles non encore réalisées. Au 31 décembre 2008, 14 145 € restaient encore à engager compte tenu, notamment, de la progression des ressources privées (Fondation de France) en 2007 et 2008. Ces fonds ont été utilisés au cours de l'exercice 2009.

Les produits financiers n'auront représenté qu'à peine 0,5 % des sommes utilisées au titre des missions sociales et les frais de fonctionnement représentent moins de 8 % du coût total des projets « tsunami ».

Il n'y a eu ni réaffectation de dons, ni restitution.

3 - Les actions réalisées

L'association s'est engagée, dès 2005, dans un programme de reconstruction et d'actions en matière d'accès à l'eau et d'assainissement.

Trois programmes ont été lancés en 2006, pour s'achever en 2008, dans la province d'Aceh ; ils avaient pour objet la distribution de « kits professionnels » pour contribuer à la reconstitution du tissu économique, à l'instar de ce que l'association avait déjà proposé en ex-Yougoslavie.

Plus de six cents bénéficiaires ont pu ainsi être dotés d'outils permettant la reprise d'une activité artisanale, dans le cadre d'actions menées en collaboration étroite avec les autorités locales et les autres organisations présentes sur la zone. Les engagements contractuels formalisés entre les bénéficiaires et l'association ont été globalement respectés.

Ces opérations, largement concertées avec les autorités locales et en adéquation avec les besoins réels des populations touchées, se sont traduites par un doublement des revenus des bénéficiaires.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a suivi les recommandations de la Cour et a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami » sur l'ensemble des périodes contrôlées (2005 – 2008).

L'association s'était déjà distinguée par le souci de respecter l'environnement dans la mise en œuvre de ses actions. De nouveau, la qualité de la conduite des projets menés depuis 2006, dans un contexte local souvent complexe, est à souligner.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Première Urgence
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	1 022 122	3 294 593
Frais de recherche des fonds « tsunami »	94	94
Frais de fonctionnement « tsunami »	73 584	245 223
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 095 800	3 539 910
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	1 618 112	14 145
TOTAL EMPLOIS	2 713 912	3 554 055
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	7 152	7 152
Financements entreprises	550	550
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	960 000	1 600 000
Autres ressources « tsunami »	0	20 143
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	967 702	1 627 845
Financements publics	1 740 673	1 910 826
Produits financiers	5 537	15 384
TOTAL RESSOURCES	2 713 912	3 554 055

*REPONSE DU DIRECTEUR COMPTABLE ET FINANCIER DE
« PREMIERE URGENCE »*

Nous avons lu attentivement votre rapport sur « l'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004- situation au 31 décembre 2008 ».

Ce rapport n'attire aucun commentaire particulier de notre part.

XIII - Aide et action

Créée en 1981, Aide et action est une association essentiellement de parrainage ayant pour objet de permettre à tous les enfants d'accéder à une éducation de qualité. Elle a mené, en 2008, 120 projets dans vingt-et-un pays et compte 63 000 parrains et marraines et donateurs réguliers. La générosité publique représente, en 2008, 57 % des ressources, l'association ayant développé ses ressources institutionnelles depuis le précédent contrôle (+ 18 %). Les parrainages constituent toujours l'essentiel de la générosité publique (près de 80 %).

L'association s'appuie sur un réseau de près de 700 bénévoles, répartis sur le territoire national, et sur le concours de près de mille salariés dans le monde.

Aide et action est reconnue d'utilité publique depuis le 1^{er} aout 2002.

1 - Les constats du précédent contrôle

Aide et action avait concentré sa collecte auprès du grand public sur le parrainage de projets de post urgence, visant à favoriser la scolarisation des enfants victimes du tsunami, au Tamil Nadu et au Sri Lanka. Les opérations de collecte avaient permis de recueillir 374 176 € auprès du grand public (40 % des ressources) et des entreprises qui s'étaient mobilisées à hauteur de 203 943 € (22 % des ressources totales).

Les autres ressources provenaient de collectivités territoriales, ou d'associations partenaires.

A la demande de la Cour, l'association était parvenue à isoler des produits financiers « tsunami » et à les faire figurer au compte d'emploi des ressources.

En emplois, les sommes imputées en missions sociales (267 411 €) correspondaient aux transferts à destination de l'Inde. La Cour avait observé que les frais de fonctionnement et de recherche de fonds paraissaient élevés, mais qu'il fallait cependant considérer que les ressources ainsi collectées s'inscrivaient dans la durée. A la clôture de l'exercice pour 2005, 53 % des ressources déjà collectées restaient encore à affecter (501 279 € au titre de fonds dédiés).

Aide et action avait engagé deux types de projets, de réhabilitation équitable et de formation à l'employabilité, dans six zones d'intervention, en Inde (Tamil Nadu, Pondichéry, Andaman et Nicobar) et au Sri Lanka (Trincomalee et Gallé).

Compte tenu de l'importance des ressources non utilisées au 31 décembre 2005, la Cour avait recommandé à l'association de tenir les donateurs précisément informés de l'utilisation des fonds et de les consulter si une réaffectation devait être envisagée.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

De nouvelles ressources ont été perçues, portant le total à 3 316 217 €. Les nouveaux financements proviennent à la fois de la générosité du public et des entreprises (ressources multipliées par 2) mais surtout de la mobilisation de financements institutionnels, notamment européens (près d'1,7 million d'€ pour cette seule source de financement).

Les produits financiers ont été multipliés par dix depuis 2005, pour atteindre au 31 décembre 2008, 50 174 €.

L'association a employé 2 007 185 € pour les missions sociales, adoptant un rythme de dépenses plus soutenu (275 854 € au 31 décembre 2005). Pourtant, compte tenu de l'afflux de nouvelles ressources, particulièrement sensible en 2007 et 2008, les fonds dédiés, qui étaient de 501 279 € au 31 décembre 2005 se sont amplifiés, pour atteindre 1 117 815 € au 31 décembre 2008.

L'association, alertée sur la nécessité d'engager au plus vite ces fonds a prévu leur utilisation totale fin 2009.

3 - Les actions réalisées

L'association a financé dix actions au titre du tsunami en Inde et Au Sri Lanka dont deux depuis le dernier contrôle de la Cour. Œuvrant dans le domaine du développement à long terme, Aide et Action a contribué à la mise en place d'une assistance psychologique, à la relance et l'adaptation des activités scolaires et périscolaire, à la reconstruction de l'activité économique, et à la reconstruction de l'habitat et des équipements.

L'association s'est également investie dans des actions de formation professionnelle des adolescents.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources collectées pour l'opération tsunami et les fonds dédiés y sont retracés.

Les recommandations générales de la Cour ont été suivies. L'association a contenu ses frais de fonctionnement et de collecte. Les produits financiers issus des placements spécifiques à la collecte tsunami ont bien été intégrés aux fonds dédiés spécifiques tsunami.

Compte tenu de l'importance des fonds dédiés, la recommandation correspondante formulée par la Cour en 2006 demeure.

A l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Aide et action
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	275 854	2 007 185
Frais de recherche des fonds « tsunami »	156 042	156 042
Frais de fonctionnement « tsunami »	14 960	35 175
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	446 856	2 198 402
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	501 279	1 117 815
TOTAL EMPLOIS	948 135	3 316 217
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	374 176	879 337
Financements entreprises	203 943	449 670
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	236 329	260 140
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	814 448	1 589 147
Financements publics	128 473	1 676 896
Produits financiers	5 214	50 174
TOTAL RESSOURCES	948 135	3 316 217

*REPOSE DE LA RESPONSABLE INTERNATIONAL POLITIQUE
QUALITE D' « AIDE ET ACTION »*

Le rapport de la Cour des Comptes sur l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 semble être le pertinent reflet de nos démarches qui investissent le long terme et des caractéristiques liées à notre domaine d'activité. Par conséquent, nous n'apporterons aucune observation aux éléments portés à notre connaissance.

Nous vous remercions pour vos remarques que nous ne manquerons pas d'intégrer et nous nous félicitons de la qualité des échanges que nous avons eus tout au long de ce respectable travail.

XIV - Collectif Asie - Enfants Isolés

Le collectif Asie Enfants isolés est une association créée en janvier 2005 dans le but de venir en aide aux enfants séparés de leur famille par le tsunami du 26 décembre 2004. Ce collectif était le résultat d'une initiative ministérielle : lors d'un discours du 6 janvier 2005, le ministre des solidarités, de la santé et de la famille avait suscité la création d'un collectif d'associations dont l'objet serait de coordonner les actions en faveur des enfants isolés. Vingt associations avaient alors répondu à cet appel.

Créé dans le but de venir en aide à un nombre d'enfants isolés estimé à 50 000 au lendemain de la catastrophe, le Collectif a rapidement constaté que le nombre d'enfants isolés (quelques centaines) était très inférieur à ce que l'on avait craint.

L'erreur d'appréciation initiale aurait dû conduire le Collectif à très rapidement modifier ses statuts et proposer à ses donateurs l'élargissement des actions, voire la réaffectation des ressources

Malgré les recommandations de la Cour en 2006, rien n'a été fait jusqu'à la liquidation du Collectif, telle que prévue dans ses statuts, le 30 juin 2009.

1 - Les constats du précédent contrôle

Les appels à dons avaient été modestes, la collecte des particuliers n'apportant qu'un cinquième des ressources totales. La moitié des ressources collectées provenait de la cession des droits sur un disque enregistré par le chanteur Patrick Bruel, intervenue en décembre 2005 ; le reliquat était assuré par les dons des collectivités territoriales et, plus marginalement de quelques entreprises. La générosité du public avait rapporté près de 600 000 euros ; le Collectif intervenait comme collecteur – répartiteur au bénéfice d'associations.

Au 31 décembre 2005, trois projets étaient achevés, et vingt devaient être engagés au cours de l'année 2006.

La Cour avait constaté « qu'une partie de l'emploi des fonds, de l'ordre de 10 % au cours de l'exercice 2005, n'avait pas été utilisée conformément à l'objet de l'appel à dons, le Collectif n'ayant pas jugé utile de consulter préalablement ses donateurs sur l'élargissement de la notion d'enfants isolés qui fondait l'appel à la générosité publique ».

Les fonds restant à engager s'élevaient, au 31 décembre 2005, à 1 615 568 euros.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Les ressources nouvelles perçues au cours de la période 2006-2008 sont constituées des bénéfices de la vente du disque enregistré par le chanteur Patrick Bruel, et par les droits d'auteur reversés par la SACEM. Au total, cette seule opération aura permis le financement des deux tiers des missions sociales. En revanche, il n'y a eu quasiment aucune nouvelle ressource issue de donateurs particuliers.

Hors produits financiers, les ressources totales cumulées s'élèvent à 2 595 643 euros.

Les produits financiers sont restés modiques au regard des ressources disponibles, et s'établissent à 15 658 euros au 31 décembre 2008.

33 projets ont été financés au total par le Collectif, soit 10 projets au cours de la période 2006 -2008. Le principal bénéficiaire est l'association « Plan France », qui a reçu un financement de 426 294 euros, soit 17 % des missions sociales, puis, dans une moindre mesure, « la Chaîne de l'Espoir » (14%) et « Un enfant par la main » (11%), toutes trois associations fondatrices du Collectif.

Deux tiers des financements (1 596 565,30 euros) ont été directement redistribués à 7 des 15 associations fondatrices du Collectif.

Au total, les missions sociales s'établissent, pour la période 2005-2008 à 2 106 632 euros (593 890 euros en 2005), l'essentiel des financements ayant été accordé au cours de l'exercice 2006 ce qui est conforme aux engagements qu'avait pris le Collectif.

A la clôture de l'exercice 2008, 329 947 euros restaient à engager, que le Collectif a décidé d'affecter à quatre projets complémentaires. Le solde au 30 juin 2009, de 15 786 euros, a vocation à être reversé à l'OPALS²².

Si la régularité de cette décision n'est pas contestable (validation par les instances statutaires), la concordance entre l'appel à dons et l'objet social de cette association n'est pas assurée, même si cet objet est, en partie, de venir en aide à des enfants atteints du SIDA.

²² Organisation PanAfricaine de Lutte contre le Sida.

De manière générale, l'association n'a pas respecté l'objet de l'appel à dons (enfants isolés).

Les frais de fonctionnement sont raisonnables, mais ont fortement progressé par rapport à 2005. Ils représentent 6,7 % du total des ressources sur la même période, alors qu'ils n'en représentaient que 1,3% en 2005.

3 - Les actions réalisées

29 actions auront été financées par l'association au titre du tsunami sur la totalité de la période 2005-2008, 4 restant encore à financer après le 31 janvier 2009. La plupart des projets financés vise une multiplicité d'objectifs.

Six projets auront été menés en Indonésie (soutien éducatif et psychosocial, reconstruction d'écoles), 5 en Thaïlande (aide à la résilience, réhabilitation pour les familles), 14 au Sri Lanka (accompagnement des familles, construction de bibliothèques, achat de matériel pédiatrique, réhabilitation de logements et d'écoles) et 7 en Inde (notamment création de structures d'accueil et d'hébergement, et réhabilitation de villages). Un ultime projet, mené par Urgence Réhabilitation Développement (URD) a été financé par le Collectif, aux fins d'évaluation des actions menées sur la zone.

Les actions n'ont que très partiellement répondu à l'objectif fixé par l'initiative gouvernementale d'apporter un soutien aux enfants isolés présents dans la zone touchée par le tsunami (à peine plus de 3 % des missions sociales). Seul un projet a totalement répondu à ces caractéristiques, même si les projets financés bénéficient d'une manière plus ou moins directe aux enfants. Le Collectif a étendu son champ d'action à la scolarisation et à la réhabilitation.

L'information des donateurs a été largement insuffisante, d'autant que le Collectif n'a pas souhaité non plus – pour des raisons d'économie – les informer des modifications dans les programmes financés.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'action du Collectif s'inscrit dans une démarche originale, inédite en France, dont l'intérêt mérite d'être souligné. Impulsé par une volonté gouvernementale, le Collectif a permis de coordonner l'action d'intervenants diversifiés, et le financement de 34 projets, par la mutualisation des moyens financiers qui lui ont été alloués grâce aux dons manuels, mais aussi grâce au produit de la vente d'une œuvre artistique et de la cession des droits d'auteur qui s'y rapportent. Résultat d'une

création collective et privée, l'association a mis fin à ses activités en juin 2009, conformément à ses statuts.

Il est cependant regrettable que les recommandations particulières adressées au Collectif à l'occasion du premier contrôle n'aient pas été suivies d'effet.

La Cour a pu observer que bon nombre de projets s'éloignaient des objectifs annoncés, certains d'entre eux n'ayant plus de lien direct avec la cause des enfants (réhabilitation de la mangrove en Indonésie à hauteur de 110 000 €, reconstruction de villages en Inde dans le district de Karaikal à hauteur de 237 381 €).

Cette utilisation de fonds au profit d'une autre cause que l'objet de l'appel justifie le retraitement du CER initialement fourni par l'association.

De plus, en dépit des suggestions de la Cour en 2006, ni la charte du Collectif, ni ses statuts n'ont été modifiés.

Sur les actions financées, comme sur la liquidation du Collectif et le versement du solde (15 716 €) - qu'il a été décidé d'attribuer en juin 2009 à une association finançant des actions en faveur d'enfants victimes du SIDA - l'information des donateurs a été lacunaire, voire inexistante.

La Cour constate qu'en 2006-2008, au moins à hauteur de 347 381 € (soit 20,9 % des sommes utilisées sur la même période), l'emploi des fonds « tsunami » n'a pas été conforme à l'appel à la générosité du public.

Collectif Asie – Enfants isolés
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	593 890	1 759 249
Frais de recherche des fonds « tsunami »	0	0
Frais de fonctionnement « tsunami »	29 050	174 722
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	347 381
.... dont réaffectations conformesintention donateur		0
.... dont réaffectations non-conformes		347 381
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	622 940	2 281 352
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	1 587 306	329 949
TOTAL EMPLOIS	2 210 246	2 611 301
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	467 854	468 024
Financements entreprises	1 489 086	1 570 260
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	108 230	411 361
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	2 065 170	2 449 645
Financements publics	144 287	145 998
Produits financiers	789	15 658
TOTAL RESSOURCES	2 210 246	2 611 301

REPONSE DU PRESIDENT DE COLLECTIF ASIE – ENFANTS ISOLEES

La fragmentation du document que vous m'avez transmis en rend l'interprétation difficile, s'agissant de la place du Collectif dans l'ensemble du rapport.

Comme vous le rappelez, nous ne représentons que 0,7 % des fonds recueillis et l'impression que nous retirons de cette lecture partielle est celle d'une instruction à charge, désagréable et inéquitable. Beaucoup de remarques sont totalement déconnectées de la réalité du terrain et d'autres procèdent d'une méconnaissance des difficultés de gestion des fonds associatifs.

Il nous paraît regrettable que votre document ne reconnaisse pas d'abord la qualité du travail accompli, à titre bénévole par le Comité Directeur, et celle des opérations conduites en dépit des difficultés politiques, géographiques, climatiques et humaines qui ont pu échapper à la Cour. J'eusse aimé, comme mes collègues, qu'il y soit fait référence avant l'émission de critiques parcellaires et contestables.

Enfin, je ne vous cacherai pas l'agacement émis par certain des partenaires du Collectif quant à la non prise en compte des explications fournies en août 2008.

1. Remarques de caractère technique

Le rapport de la Cour se réfère à plusieurs reprises à la situation des comptes du Collectif au 31 décembre 2008. Or ceux-ci doivent être appréciés non pas à cette date, mais au 31 décembre 2009, date effective de la liquidation administrative du Collectif Asie - Enfants Isolés.

A toutes fins utiles, le rapporteur pourra prendre en compte le rapport général qui précise les comptes du Collectif au 30 juin 2009 et du rapport relatif à la liquidation administrative du Collectif au 31 décembre 2009 qui vous ont été transmis en temps utile.

2 Remarques de la Cour des Comptes (17/11/2010)

- Le Collectif ne s'est pas contenté d'une décision initiale de financement : il a reçu et analysé les rapports intermédiaires et finaux des organismes opérateurs (prévus par les conventions de financement) et, le cas échéant, subordonné la poursuite de celui-ci à telle ou telle condition. Le Collectif a entretenu à ce titre des contacts fructueux avec ses partenaires-opérateurs.

- Les frais de structure du Collectif ont été particulièrement modestes au regard des normes habituelles. Il nous paraît déplacé de parler de "succession en cascade" de ces frais.

- Référence aux enfants "isolés"

Rappel de la réponse déjà faite par le Collectif à la Cour des Comptes :

"Il est tout à fait exact que les statuts et la Charte de fonctionnement du Collectif adoptés par le Collectif lui-même le 5 janvier 2005 font référence à l'expression "Collectif Asie - Enfants Isolés". Assez rapidement cependant, le Comité Directeur du Collectif a appris que le nombre des enfants isolés victimes du tsunami était en réalité très inférieur aux hypothèses avancées immédiatement après le 26 décembre 2004. Le Comité Directeur a alors estimé que l'action à mener en faveur des enfants victimes du tsunami, mais "non isolés", pouvait être considérée comme conforme à l'objet social et à la mission de l'association, ainsi d'ailleurs qu'aux objectifs exposés le 6 janvier 2005 par le Ministre de la Santé qui prévoyait, à cette date, la mise en place de centres de protection des enfants et le développement de parrainages collectifs et individuels, nullement limités aux enfants "isolés".

La brève durée dans le temps des activités du Collectif a également incité son Comité Directeur à ne pas ouvrir une procédure de modification de son statut sur ce seul sujet."

- Projet n° 16 : Réhabilitation ressources mangrove en Indonésie (UPLM)

Ce projet est venu compléter des actions menées par les partenaires "d'Un enfant par la main" dans trois secteurs de la région d'Aceh (opérations non financées par le Collectif), mais qui ont été menées en association avec l'UNICEF. La Fondation de France et sur fonds propres. Compte tenu des effets dévastateurs du tsunami sur la végétation de la bande côtière de cette région, le rétablissement de l'équilibre écologique est apparu comme une opération prioritaire pour la survie de la population, dépourvue des revenus traditionnels. Plus de 2 000 enfants étaient concernés dans cette zone (Aceh Barat).

La reconstruction des barrières naturelles était non seulement un préalable nécessaire pour la reconstruction de l'économie locale, mais aussi une mesure vitale pour protéger les communautés des catastrophes naturelles. Une étude socio-économique a été menée à ce sujet dans quatre villages ainsi que des campagnes de sensibilisation des enfants à l'environnement et aux techniques de plantation.

- Projet 15 - Plan France : Réhabilitation des infrastructures en Inde

Ce projet a été conçu et mis en œuvre au bénéfice des enfants les plus vulnérables (orphelins, handicapés physiques ou mentaux), ce qui leur a permis de poursuivre leur scolarité. Des centres de soins et de développement pour la petite enfance ont été construits pour répondre aux besoins des enfants de moins de 5 ans (400 enfants bénéficient de ces centres, y compris un soutien nutritionnel). Les enfants scolarisés ont reçu du matériel pédagogique sous la forme d'uniformes, de cartables, de cahiers.

Ces différentes actions ont été complétées par l'organisation de plusieurs événements (semaine de l'allaitement, semaine des droits de l'enfant, festival social), avec la participation de 600 enfants (journée de l'enfant le 14 novembre 2007- journée des soins à la petite enfance le 21 novembre 2007).

- Une large diffusion a été faite du "rapport général" du 25 Juin 2009.

Avant dissolution, il a été constaté un reliquat qui ne permettait plus le lancement d'appel d'offres pour un ultime projet. En conséquence, après concertation avec le donateur Sony Music Entertainment France, il a été sagement décidé que celui-ci serait versé à une association s'occupant d'enfants isolés atteints ou orphelins du Sida, l'OPALS. Cette décision a été entérinée par les membres de l'Assemblée Générale du Collectif, à l'unanimité.

XV - SOS Villages d'enfants

L'association SOS Village d'enfants a été créée en 1954, elle a ouvert son premier village en 1956 et a été reconnue d'utilité publique en 1969. En 1964, les associations nationales se sont regroupées au sein d'une fédération internationale qui porte le nom de Fédération Internationale « SOS Children's villages » et qui est présente dans 132 pays avec 457 villages. Pour ce qui la concerne, l'Association française gère 13 villages en France et en soutient 35 dans le monde ; elle emploie 450 salariés.

L'association s'est fixé pour mission de « redonner aux frères et sœurs la possibilité de grandir ensemble selon un mode de vie familiale » même s'ils ont été abandonnés ou séparés de leurs parents. La devise de l'association est « pour que frères et sœurs partagent la même enfance ». Ces enfants sont confiés à une mère SOS qui leur apporte un cadre affectif et éducatif stable et qui les élève jusqu'à ce qu'ils soient autonomes.

1 - Les constats du précédent contrôle

La générosité du public avait permis de collecter 2 215 135 €, l'essentiel provenant des particuliers (1 533 288 €) et des entreprises (449 832 €). D'emblée, l'association avait situé son action dans le long terme, rappelant au-delà de la demande d'aide d'urgence, sa mission de parrainage d'enfants.

SOS villages d'enfants a d'abord décidé d'intervenir hors de son champ habituel en finançant l'achat de 54 bateaux et la réhabilitation de 93 maisons. Ces opérations ont été confiées à SOS Inde, le seul pays de la zone « tsunami » où l'association disposait de villages ; elle a parallèlement engagé la construction de deux nouveaux villages, l'un à Pondichéry, l'autre à Meulaboh.

Au 31/12/2005 les missions sociales tsunami représentaient 443 932 € et les fonds dédiés 1 509 940 €.

La Cour avait, à l'occasion de son précédent contrôle, relevé la conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par la campagne d'appels aux dons.

2 L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami ».

Au 31/12/2008 on constate que les ressources de l'association ont progressé de 372 605€, les nouvelles ressources provenant essentiellement des dons des particuliers (231 575 €) et des produits financiers (113 587 €). Il s'agit pour les particuliers de prélèvements automatiques (parrainages ou soutiens réguliers). Il a été proposé aux donateurs en 2006 de réaffecter les sommes collectées dans le cadre de l'opération « SOS orphelins d'Asie » pour couvrir les frais de fonctionnement des villages de Pondichéry et de Meulaboh.

Les produits financiers ont été clairement isolés et affectés intégralement au financement des actions au profit des victimes du tsunami.

Les missions sociales se seront élevées au total à 1 394 565 € ; elles se composent exclusivement des fonds versés par l'association française aux deux associations nationales « SOS Children's villages of India » et « SOS Desa Taruna Indonesia », elles-mêmes membres de la Fédération « SOS Children's villages » qui réalise les opérations sur le terrain et est responsable du suivi financier.

Le solde des fonds dédiés au 31 décembre 2008 est de 931 093 €, soit 35 % des ressources totales. L'importance de cette somme s'explique par l'engagement de l'association française de prendre en charge une partie du fonctionnement des deux villages construits entre 2006 et 2008, soit environ 125 000€ par an.

Les fonds dédiés issus de la collecte « tsunami » représentent un peu plus de 7 années de fonctionnement et, conformément à sa tradition, SOS Village d'enfants s'est engagée à poursuivre le financement au-delà de cette période.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

SOS Villages d'enfants
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	443 932	1 394 566
Frais de recherche des fonds « tsunami »	206 347	206 347
Frais de fonctionnement « tsunami »	54 916	55 735
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	705 195	1 656 648
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	1 509 940	931 093
TOTAL EMPLOIS	2 215 135	2 587 741
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	1 533 288	1 764 862
Financements entreprises	449 832	450 277
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	157 505	172 517
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	2 140 624	2 387 656
Financements publics	60 105	72 078
Produits financiers	14 406	128 007
TOTAL RESSOURCES	2 215 135	2 587 741

REPONSE DU PRESIDENT DE « SOS VILLAGES D'ENFANTS »

Ce document n'appelle pas d'observations et je vous remercie de la qualité du travail effectué.

XVI - Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte (OHFOM)

Les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte (OHFOM) ont été créées en 1927. Cette association a été reconnue d'utilité publique en 1928. Elle apporte bénévolement une assistance aux populations ou catégories sociales marginalisées, entre autres, par les catastrophes naturelles.

1 - Les constats du précédent contrôle

Les OHFOM avaient récolté pour les victimes du tsunami 2,28 M€ au 31 décembre 2005, ce qui les plaçait au 13^{ème} rang des 32 organismes contrôlés par la Cour et représentait 0,69 % du total des sommes collectées par ceux-ci (qui atteignait 328,12 M€).

Les actions ont porté sur la reconstruction plutôt que sur l'urgence. Elles ont été concentrées sur le sud-est de l'Inde (Etat de Tamil Nadu, capitale Chennai, et Territoire de Pondichéry), où les OHFOM étaient déjà implantées.

La Cour avait constaté la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Conformément à une recommandation de la Cour, les OHFOM ont établi chaque année un compte d'emploi des ressources collectées pour le tsunami, qui figure à l'annexe de leurs comptes annuels certifiés. Ces comptes d'emploi retracent l'enregistrement des sommes virées en Inde. Les paiements sont ensuite effectués sur place par leur représentant.

Les OHFOM n'ont pas de comptabilité en droits constatés et les virements sont donc comptabilisés en décaissement « au fil de l'eau ». Il en résulte, pour l'association, une difficulté à suivre ses engagements.

Les OHFOM ont affecté, de 2006 à 2008, 218 713 € de nouvelles ressources aux victimes du tsunami, ce qui porte à 2,5 M€ le total cumulé des fonds. En dehors d'une subvention de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse de 144 330 €, ces ressources proviennent de la générosité publique, qu'il s'agisse de 97 dons totalisant 11 653 € ou d'un montant de 62 730 €

provenant de l'association Ouest France Solidarité, suite aux appels à dons lancés par le journal Ouest France début 2005, enregistré en « subventions diverses ».

Contrairement à une recommandation de la Cour, les fonds collectés pour le tsunami n'ont pas fait l'objet d'un de placements spécifiques mais ont été traités de façon indifférenciée au sein de la trésorerie générale des OHFOM, placée en SICAV monétaires.

a) Le suivi des fonds dédiés

Les OHFOM assurent chaque année le suivi des ressources affectées au tsunami et non encore engagées.

Tableau n° 1 : OHFOM - le taux d'utilisation des fonds dédiés

Section 1.01	Section 1.02 006	Section 1.03 007	Section 1.04 008
Section 1.05 Fonds dédiés à engager en début d'exercice	Section 1.06 95 800 ²³	Section 1.07 41 108	Section 1.08 93 021
Section 1.09 Utilisation en cours d'exercice	Section 1.10 54 692	Section 1.11 48 087	Section 1.12 8 711
Section 1.13 Taux d'utilisation	Section 1.14 5,62 %	Section 1.15 4,29 %	Section 1.16 0,04 %
Section 1.17 Nouvelles recettes affectées non engagées	Section 1.18	Section 1.19	Section 1.20 010 ²⁴
Section 1.21 Fonds dédiés restant en fin d'exercice	Section 1.22 41 108	Section 1.23 93 021	Section 1.24 38 320

Source : Cour d'après OHFOM

A la fin 2008, le montant de fonds dédiés (238 320 €, non encore virés sur le compte bancaire indien) correspondait à 512 € près aux sommes restant à payer sur les trois actions en cours (cf. infra).

²³ En début d'exercice 2006, il existe un écart de 125 153 € entre le chiffre des OHFOM (995 800 €) et le montant retenu par la Cour dans son rapport de 2006 (1 120 953 €). Il s'agit d'une avance versée pour la reconstruction du village de Chinoorpet, qui a été comptabilisée comme dépense opérationnelle par les OHFOM.

²⁴ Dons reçus en 2008 non encore utilisés.

b) Les comptes bancaires

Les OHFOM ont enregistré en 1992 leur représentation en Inde auprès du ministère de l'intérieur indien ; il s'agit d'une simple émanation de l'association OHFOM, qui n'a pas nécessité de statuts spécifiques. Les comptes bancaires²⁵ appartiennent bien aux OHFOM mais n'ont pas été inclus dans leur actif : ils ne peuvent être mouvementés que par un signataire résident indien - en l'occurrence le représentant des OHFOM en Inde depuis 1984 - et les fonds ne peuvent pratiquement pas être rapatriés.

Le même représentant met en œuvre les actions et en effectue le paiement. La Cour avait recommandé en 2006 de dissocier systématiquement ces fonctions d'engagement et de décaissement : les OHFOM n'ont pas suivi cette recommandation. Même si un cabinet d'experts-comptables indiens certifie l'ensemble des comptes des opérations en Inde, dont le tsunami n'est qu'une partie, et quels que soient la probité et le dévouement du représentant, cette confusion est source de risque. A l'issue du présent contrôle, les OHFOM ont décidé de mettre en œuvre une procédure de double signature sur ces comptes au-delà de 500 000 roupies (environ 8 500 €).

Les OHFOM doivent également préparer l'évolution de leur représentation en Inde au cours des prochaines années.

c) L'évolution du taux de change

La roupie s'est fortement dépréciée (- 23,5 % du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2008)²⁶. Pour le montant disponible en euros, le représentant des OHFOM a disposé au fil des mois d'un montant de roupies plus élevé ; toutefois, le taux d'inflation en Inde, calculé en indice des prix de gros, a été de 6,7 % en 2007 et 13 % en 2008 (taux le plus élevé depuis 16 ans) avant de s'effondrer en 2009 sous l'effet de la crise. Le gain de pouvoir d'achat facial lié à la dévalorisation de la roupie a donc été quasiment annulé par l'inflation.

²⁵ Il existe trois comptes bancaires : le premier reçoit les fonds en euros virés depuis le siège, le deuxième est alimenté en roupies et le troisième correspond aux dépôts à terme pour les bourses scolaires.

²⁶ Au 01/01/2006, 1 roupie (INR) = 0,0187 €. Au 31/12/2008, 1 INR = 0,0143 €.

d) Les emplois

Aucune somme n'a été désaffectée ni apportée à une autre cause que celle du tsunami. Les OHFOM n'ont prélevé aucun frais de collecte ni de traitement des dons, ni de frais généraux du siège pour les ressources reçues après 2005 (299 907 € avaient auparavant été prélevés pour les frais de collecte et 28 774 € pour les frais de fonctionnement).

3 - Les cinq actions réalisées en Inde

Deux actions sont achevées : la réalisation, avec une association locale, d'un atelier de couture pour une trentaine de femmes du village de pêcheurs de Chinoorpet et la reconstruction de ce village (achevée en avril 2007). La construction de 63 maisons et de locaux communs a été marquée par une augmentation de près de 25 % des coûts prévus, comme il a été fréquent dans la région, avec une inflation résultant notamment de l'ampleur de la demande en travaux financés par la générosité internationale.

Deux opérations engagées avant 2006 sont en cours : l'une porte sur le soutien scolaire, prévu jusqu'en mars 2017, de 231 enfants, dont 100 enfants de tribus, proches de la côte mais non directement affectés par le tsunami, dont le statut social est le plus défavorisé. Les fonds nécessaires jusqu'en 2017 sont d'ores et déjà placés dans un compte indien rémunéré.

L'autre consiste à assurer la maintenance des 41 stations de désalinisation de l'eau dont la construction a été financée par les OHFOM, ainsi que la formation des usagers qui veillent à leur bon fonctionnement. Une mission de la Cour en novembre 2009 a permis de constater sur un échantillon de stations que celles-ci donnent satisfaction en termes de qualité. L'alimentation souvent défectueuse en électricité ne leur permet pas toujours de fonctionner à plein régime. Fin mars 2010, les OHFOM ont établi un projet d'accord²⁷ avec l'évêché de Thanjavur (Tamil Nadu) selon lequel les OHFOM partageraient avec cet évêché la responsabilité et le coût de la maintenance des stations, prolongeant ainsi de cinq ans l'assurance de leur fonctionnement.

Une cinquième opération, commencée en 2007, se déroule par convention avec les autorités locales jusqu'en juillet 2010. Il s'agit d'un dispensaire mobile (ambulance et équipe médicale) financé par les OHFOM pour desservir une cinquantaine de villages dépourvus d'accès

²⁷ Qui devait être soumis à un prochain conseil d'administration.

aux soins. Il n'est pas prévu de relais local pour assurer la poursuite de cette opération qui, si elle n'a plus de lien direct avec le tsunami, revêt une grande utilité.

La Cour prend acte des deux initiatives prises au printemps 2010 par les OHFOM (double signature sur les comptes bancaires indiens au-delà d'un seuil, projet d'accord sur le fonctionnement à moyen terme des stations de désalinisation de l'eau), qui vont dans le sens de ses recommandations :

- sécuriser les procédures en dissociant les fonctions d'engagement et de paiement des dépenses.
- faire évoluer l'organisation en Inde.
- mettre en place un système de suivi des engagements assurant la réconciliation entre les virements comptabilisés en France et les paiements effectués en Inde.
- organiser le transfert de la propriété des équipements aux autorités locales selon des modalités garantissant la pérennité de leur usage.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

Concernant les relations entre le siège et la représentation des OHFOM en Inde, les recommandations que la Cour avait formulées en 2006 n'ont que tardivement été suivies d'effet.

Surtout, malgré les observations de la Cour sur ce point lors du précédent contrôle, l'association a continué à ne pas imputer au compte d'emploi « tsunami » les produits financiers issus du placement des fonds.

Sous cette réserve, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité publique.

Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte

Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	955 657	1 931 850
Frais de recherche des fonds « tsunami »	299 907	299 907
Frais de fonctionnement « tsunami »	28 774	28 774
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 284 338	2 260 531
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	995 800	238 320
TOTAL EMPLOIS	2 280 138	2 498 851
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	1 955 450	1 967 103
Financements entreprises	54 222	54 222
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	195 692	258 422
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	2 205 364	2 279 747
Financements publics	74 774	219 104
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	2 280 138	2 498 851

*REPONSE DU PRESIDENT DES « ŒUVRES HOSPITALIERES
FRANÇAISES DE L'ORDRE DE MALTE »*

La synthèse générale des contrôles relatifs à l'emploi des fonds collectés n'appelle pas de notre part de remarque particulière.

Les observations définitives propres aux Œuvres Hospitalières n'appellent pas davantage de notre part de remarque particulière.

Une information sur ces conclusions et notre réponse a été donnée aux membres de notre conseil d'administration tout en soulignant, conformément aux termes de votre courrier, son caractère encore provisoire et confidentiel.

XVII - Care France

Créée en 1983, l'association CARE France est l'un des douze membres de CARE International, ONG fondée en 1946 pour distribuer en Europe des colis de biens de première nécessité aux rescapés de la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, au-delà de l'aide aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits, CARE cherche à contribuer au développement durable.

CARE France a trois modes d'action : l'aide d'urgence, par la fourniture de nourriture, d'abris temporaires, d'eau potable et de premiers soins ; la réhabilitation de logements, d'équipements collectifs, notamment d'écoles, de réseaux d'alimentation en eau potable ; enfin, le développement (amélioration de la productivité agricole, protection de l'environnement, développement de l'éducation, défense des droits des enfants, micro-crédit, implication des femmes dans tous les projets, soins médicaux de base et prévention du VIH/SIDA, construction et entretien des systèmes d'alimentation en eau potable).

1 - Les constats du précédent contrôle

CARE France, à l'occasion des diverses campagnes d'appels à dons qu'elle avait engagées, avait collecté 350 000 € auprès du public, soit 16,6 % des ressources.

L'essentiel des ressources avaient été majoritairement le fait des entreprises : au 31 décembre 2005, elles avaient versé 1 259 711 €, soit 59,6 % environ du total (2 113 118 €), le reste provenant d'organismes privés et d'institutions françaises ou européennes.

Les interventions de CARE France et de CARE International n'étaient pas distinguées dans les messages, mais l'appel à don était lancé au profit de CARE France, et visait des actions d'urgence, de reconstruction et de réhabilitation. Trois actions avaient été engagées en Thaïlande, en Indonésie et au Sri Lanka.

La méthode de calcul des frais de fonctionnement, par application d'un forfait, avait été soulignée, tout comme l'absence de traçabilité des produits financiers générés par le placement de la collecte des fonds.

Enfin, la Cour avait recommandé à l'association de revoir ses modalités de comptabilisation de l'emploi des fonds collectés, jusqu'alors calculés par application de la méthode du prorata temporis.

Au 31 décembre 2005, CARE France enregistrait 712 656 € au titre des engagements à réaliser sur ressources affectées.

L'association n'avait procédé à aucune réaffectation, ni restitution de dons.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Au titre des exercices 2006 à 2008, CARE France a poursuivi sa collecte pour un montant de 284 785 €, sans nouvel appel à dons. Seuls 171 € de dons manuels ont été perçus, les ressources nouvelles étant constituées par les financements des entreprises. Les financements institutionnels ne se sont pas poursuivis après 2006. Au total, les ressources issues de dons manuels seront restées limitées, et n'auront représenté qu'à peine 15 % des fonds reçus.

S'agissant des produits financiers, CARE France n'a pas modifié sa pratique antérieure et n'a, encore une fois, pas affecté les produits issus de placements de la collecte « tsunami » aux opérations en question. L'association précise qu'elle n'individualise pas les placements par fonds dédiés, ce qui est regrettable.

C'est au cours de l'exercice 2006²⁸ que les sommes dépensées pour les missions sociales ont été les plus importantes, suivant en cela le rythme de déploiement des trois actions alors ouvertes. Au total, les dépenses opérationnelles se sont élevées à 2 033 627 €, soit 96 % des dépenses de missions sociales.

Pour ses frais de fonctionnement, l'association applique un pourcentage forfaitaire, conforme à ce que prévoient les conventions qui la lient à ses bailleurs.

L'association n'a procédé à aucune réaffectation, ni restitution de dons.

Les fonds dédiés avaient été intégralement utilisés au 31 décembre 2008.

²⁸ Les exercices comptables de CARE France courent du 1^{er} juillet N au 30 juin N+1.

3 - Les actions réalisées

Quatre actions ont été financées (une en 2005, trois depuis 2006).

Fin 2005, les actions déployées, pour un montant total de 2 236 822 €, visaient à octroyer des micro crédits pour la reprise d'activités de pêche (Thaïlande) et des soutiens financiers à des coopératives de pêche (Sri Lanka). En Indonésie, CARE avait également engagé un projet visant au soutien économique de près de 4 000 personnes. Ces deux dernières actions avaient été ralenties, en raison du climat politique complexe dans ces zones. Durant la période 2006-2008, l'association a poursuivi son investissement dans des projets de reconstruction et de développement, visant à reconstituer des activités génératrices de revenus en Thaïlande (micro-crédits), au Sri Lanka (pêche) et en Indonésie (rétablissement d'activités et mise aux normes d'habitations), conformément aux objectifs des campagnes.

Les actions initiées en Indonésie ont fait l'objet d'une visite de la Cour sur place en août 2009. Ce contrôle a essentiellement porté sur un programme d'amélioration de la résistance d'un lotissement aux risques sismiques auquel l'association a contribué à hauteur de 92 727€. Les constats effectués sur place ont mis en évidence que les habitants de 775 des 1 776 maisonnettes demeurent gravement exposés aux risques sismiques et que le lotissement est directement vulnérable à un tsunami.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

CARE France a suivi la recommandation particulière de la Cour sur la révision de la méthode de comptabilisation de l'emploi des fonds collectés.

Malgré les observations de la Cour sur ce point lors du précédent contrôle, l'association a continué à ne pas imputer au compte d'emploi « tsunami » les produits financiers issus du placement des fonds.

Sous cette réserve, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément à l'appel à la générosité publique.

Care France
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	1 223 004	2 112 219
Frais de recherche des fonds « tsunami »	69 960	70 093
Frais de fonctionnement « tsunami »	107 498	217 842
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 400 462	2 400 154
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	712 656	0
TOTAL EMPLOIS	2 113 118	2 400 154
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	350 384	350 555
Financements entreprises	1 331 955	1 554 955
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	34 307	54 307
Autres ressources « tsunami »	0	
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	2 251
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	1 716 646	1 962 068
Financements publics	396 472	438 086
Produits financiers	0	
TOTAL RESSOURCES	2 113 118	2 400 154

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE CARE FRANCE

Deuxième point, deuxième paragraphe :

La Cour regrette que CARE France « n'affecte pas les produits issus de placements de la collecte tsunami aux opérations en question ».

Les projets gérés par CARE France représentent actuellement environ 300 financements affectés distincts.

CARE France n'affecte distinctement les produits financiers qu'à ses programmes en Roumanie, en raison de la récurrence de ces programmes, et de leur poids dans nos appels à la générosité du public (plus des deux tiers).

Pour le dernier exercice clôturé (au 30 juin 2010), les produits financiers de l'association ont représenté 13 532 €, dont 6 378 € ont été affectés aux programmes en Roumanie.

Diviser les 7 154 € restant (soit 0,03 % des ressources de l'association) sur les 300 financements affectés supposerait un calcul complexe pour une incidence peu significative sur le financement de chaque projet.

XVIII - La Chaîne de l'Espoir

La Chaîne de l'Espoir a été créée en 1988, sous l'égide de Médecins du Monde. Reconnue association de bienfaisance en 1998, elle est membre de la Voix de l'enfant et du Collectif Asie - Enfants isolés. Son objectif, inchangé depuis le précédent contrôle, est de permettre à des enfants malades de pays moins développés d'être opérés, en réalisant « de la chirurgie de riches pour des personnes démunies ». Un programme de parrainage scolaire et médical a été mis en place pour les enfants démunis de Thaïlande.

A titre général, les ressources de l'association sont composées à 70 % des dons et parrainages, tandis que les financements institutionnels ou partenaires représentent un peu moins d'un cinquième des ressources. Les missions sociales (6,9 M€ en 2008) constituent 60 % de ses dépenses²⁹.

1 - Les constats du précédent contrôle

Bilan des opérations tsunami au 31 décembre 2005

Ressources		Emplois	
Fonds reçus	2 083 K€	Actions réalisées	1 169 K€
		Ressources réaffectées	386 K€
		Fonds dédiés	190 K€

Cour des comptes – déc. 2006

Le précédent rapport³⁰ avait relevé que la générosité du public (742 771 €) résultait, pour plus de la moitié, d'une collecte réalisée avec l'association Père Ceyrac³¹. La Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France avait pour sa part participé au financement des opérations tsunami à hauteur de 1M€.

²⁹ Rapport moral Chaîne de l'Espoir 2008

³⁰ cf. op. cit. p. 87 et suivantes

³¹ L'association Père Ceyrac, créée par le Père Ceyrac et sa famille regroupe une dizaine de personnes. L'unique objectif de l'association est de récolter des fonds pour financer les projets du Père Ceyrac gérés en Inde.

La réaffectation de 386 275 € avait été décidée par le conseil d'administration en novembre 2005 et en juin 2006. Les donateurs avaient été informés, dès l'appel à dons, d'une possible réaffectation. Aucune restitution n'a été demandée.

Trois actions, une en Thaïlande et deux au Sri Lanka, avaient été engagées lors du précédent contrôle, au bénéfice d'environ 20 000 personnes, concernant le soutien à la scolarisation et au logement.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami » cumulé. Au total, les ressources cumulées ont progressé de 4 % depuis le précédent contrôle (2 163 640 € au 31 décembre 2008). L'association n'a plus fait appel à la générosité du public après 2005 et a été destinataire, en 2007, de 55 303 €, versés par le Collectif Asie - Enfants isolés (4 500 €) et la Voix de l'enfant (50 803 €). Ces fonds ont été utilisés respectivement en abondement des projets de réhabilitation déjà ouverts, et pour le financement d'un quatrième et ultime projet d'équipements médicaux, ouvert au Sri Lanka.

Les sommes collectées n'ont pas été placées, l'association argumentant sa décision par son souci de disposer des fonds sans délais.

Les missions sociales s'établissent à 270 750 € entre 2006 et 2008, soit 1 439 341 € en cumulé au 31 décembre 2008. Elles ont progressé de 23 % sur la totalité de la période contrôlée. Il est observé que la Chaîne de l'Espoir a financé une partie de ses missions sociales par mobilisation de ses fonds propres (25 340 €).

Les fonds dédiés, 190 107 € constatés au 31 décembre 2005 s'établissaient à 41 614 € en 2007, et ont tous été employés au cours de l'année 2008. Il n'y a finalement eu aucune réaffectation de dons après le 31 décembre 2005, ni restitution.

3 - Les actions réalisées

L'association avait engagé dès 2005 deux actions au Sri Lanka, dans la région de Matara, au bénéfice de 23 familles (construction de logements) et de près de 20 000 élèves (aide à la réhabilitation et équipement d'écoles). Elle avait en outre financé, dès juin 2005, une action en Thaïlande, dans la région du Buriram, ayant pour objectif l'aide à la scolarisation de près de 50 enfants. Ces trois programmes sont achevés.

Au Sri Lanka, l'association s'est engagée en janvier 2008, dans une action de financement d'équipements spécialisés en chirurgie pédiatrique, à Matara. Le budget total de cette action, d'un montant de 57 444,09 € a été financé en grande partie par la Voix de l'enfant.

4 - Les suites aux recommandations de la Cour

Conformément à la recommandation de la Cour, un compte d'emploi des ressources « tsunami » a été établi et retrace fidèlement les opérations financées, qui relèvent bien toutes de la zone affectée par le tsunami.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

La Chaîne de l'Espoir
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	1 168 591	1 439 341
Frais de recherche des fonds « tsunami »	239 562	239 562
Frais de fonctionnement « tsunami »	98 463	98 463
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	386 275	386 275
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 892 891	2 163 641
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	190 107	0
TOTAL EMPLOIS	2 082 998	2 163 641
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	742 771	742 771
Financements entreprises	34 883	34 883
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	1 305 344	1 360 647
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	25 340
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	2 082 998	2 163 641
Financements publics	0	0
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	2 082 998	2 163 641

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE « LA CHAINE DE L'ESPOIR »

Après lecture attentive des extraits relatifs à notre association, je vous confirme que les remarques de la Cour retracent bien les évènements, les actions et l'emploi des fonds, et n'attirent donc de notre part aucun commentaire particulier sur aucune des deux parties du rapport.

XIX - Aide médicale internationale

L'association AMI (Aide Médicale Internationale), créée en 1979, a été reconnue en 2005 « œuvre de bienfaisance » par la Préfecture de Paris. Ses statuts, comme son objet social sont inchangés depuis le précédent contrôle. En 2008, à titre général, l'association a poursuivi ses actions dans une dizaine de régions. Mobilisant très majoritairement des ressources institutionnelles (93 %), elle recourt peu à la générosité du public (moins de 1 % des ressources totales, établies à 16 M€ en 2008).

Même si, à l'occasion du tsunami, les dons manuels ont été un peu plus nombreux (4 % du total des ressources tsunami), l'association a conservé les mêmes caractéristiques. Pour exercer ses missions, AMI s'appuie sur le concours de 17 salariés au siège, 50 expatriés et 2500 collaborateurs locaux.

1 - Les constats du précédent contrôle

Le précédent contrôle avait relevé que la communication active dont avait bénéficié AMI, à titre gracieux, lui avait permis de recueillir 963 292 € au 31 décembre 2005. L'élan de générosité du public (72 635 €) s'était directement traduit par une hausse des dons (7 % des ressources « tsunami » étaient alors directement constituées par les dons). Le bailleur principal d'AMI, la Fondation de France avait, à elle seule, contribué à hauteur de 438 015 €, soit 45 % des ressources « tsunami ».

N'ayant pas été en mesure d'utiliser l'ensemble des fonds collectés, AMI avait procédé à une réaffectation de 188 000 € vers d'autres programmes, après accord des donateurs.

La Cour avait souligné la fragilité de l'identification des dépenses opérationnelles, celle-ci reposant sur un simple système déclaratif. Elle avait donc recommandé à l'association d'améliorer ses procédures d'engagement et de suivi des dépenses.

AMI avait réalisé trois actions, une au Sri Lanka et deux en Indonésie ; les missions sociales s'élevaient à 595 803 €, au bénéfice de 66 000 personnes.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a suivi la recommandation de la Cour, et a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami » cumulé unique.

Les ressources cumulées ont progressé de 76 % depuis le précédent contrôle (1 699 956 € au 31 décembre 2008), grâce aux financements institutionnels; l'association n'ayant plus bénéficié de la générosité du public ni de financements d'entreprises après le 31 décembre 2005. Au total, les ressources privées (Fondation de France pour l'essentiel) auront représenté près de la moitié des ressources totales collectées pour le tsunami; les financements institutionnels (ECHO, Délégation à l'action humanitaire du Ministère des Affaires Etrangères) ont représenté l'autre part des ressources « tsunami ». Directement affectées aux actions en cours au titre des exercices sous revue, les ressources n'ont pas été placées et n'ont généré aucun produit financier.

En emplois, les dépenses opérationnelles se sont poursuivies, mais à un rythme moins soutenu en 2007 et en 2008, pour atteindre un total cumulé de 1 394 966 €, soit 82 % des ressources totales au 31 décembre 2008.

Les frais de fonctionnement sont calculés sur le coût direct de l'action, par application d'un taux variant de 5 à 10 % selon les conventions. Au total, ces frais auront représenté 60 186 €.

Les fonds dédiés au 31 décembre 2005 (122 683 €) ont tous été employés au cours de l'exercice 2006. Il n'y a eu aucune réaffectation, ni restitution, de dons après le 31 décembre 2005.

3 - Les actions réalisées

L'association a conduit cinq projets, dont deux au cours de la période 2006 à 2008 (aide à la reconstruction du système de santé et diffusion d'un magazine à l'attention des personnels de santé). Quatre de ces projets ont concerné l'Indonésie. Plus de 100 000 personnes ont bénéficié des actions de l'association. Des évaluations internes et externes des actions ont été systématiquement réalisées. Aucune anomalie n'a été relevée.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

Un CER « tsunami » a été établi, et retrace fidèlement les opérations financées, qui concernent bien toutes la zone affectée par le tsunami.

Alertée sur le caractère déclaratif de ses dépenses, AMI a mis en place des procédures permettant de renforcer le contrôle de la chaîne des dépenses. Les efforts d'amélioration de la procédure d'engagement et de suivi des dépenses doivent être encouragés et poursuivis, notamment au travers de l'application rigoureuse du guide de procédure des achats mis en application en 2008.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Aide médicale internationale
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	595 803	1 394 966
Frais de recherche des fonds « tsunami »	0	0
Frais de fonctionnement « tsunami »	56 806	116 992
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	188 000	188 000
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	840 609	1 699 958
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	122 683	0
TOTAL EMPLOIS	963 292	1 699 958
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	72 635	72 635
Financements entreprises	234 800	234 800
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	446 245	588 710
Autres ressources « tsunami »	57	57
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)		155 080
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	753 737	1 051 282
Financements publics	209 420	648 541
Produits financiers	135	135
TOTAL RESSOURCES	963 292	1 699 958

*REPONSE DU RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER
D' « AIDE MEDICALE INTERNATIONALE »*

Après lecture des deux parties concernant notre association, nous vous informons que nous ne souhaitons apporter aucun commentaire ou observation.

XX - Solidarité Laïque

Association loi de 1901 créée en 1956, reconnue d'utilité publique en 1990, Solidarité laïque regroupe 53 organisations membres relevant de l'enseignement public, de l'économie sociale et de l'éducation populaire. Son objet social est, entre autres, « en France et dans le monde (...) de venir en aide aux personnes ainsi qu'aux groupes humains victimes de catastrophes, de la guerre, (...) de concevoir et réaliser des actions d'éducation et de formation au développement et à la solidarité ».

1 - Les constats du précédent contrôle

Solidarité laïque avait récolté pour les victimes du tsunami 1,21 M€ au 31 décembre 2005, ce qui plaçait cette association au 20^{ème} rang des 32 organismes contrôlés par la Cour et représentait 0,37 % du total des sommes collectées par ceux-ci (328,12 M€).

Les actions ont porté sur la reconstruction dans le domaine scolaire plutôt que sur l'urgence. Elles ont été concentrées sur le sud-est de l'Inde (Etat de Tamil Nadu, capitale Chennai) et sur le Sri Lanka.

La Cour avait constaté la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Conformément à une recommandation de la Cour, Solidarité Laïque a établi chaque année depuis 2006 un compte d'emploi des ressources collectées pour le tsunami.

Sur la période 2006 -2008, ces ressources s'élèvent à 421 083 €, soit 34,7 % du montant collecté en 2005. Elles proviennent des dons des particuliers (10,9 %), des entreprises (53,4 %), d'autres organismes privés (35,6 %) et de financements institutionnels (0,1 %).

Se conformant avec un peu de retard à la recommandation formulée par la Cour dans son rapport de décembre 2006, Solidarité Laïque a identifié dans son compte d'emploi pour 2008 les produits financiers provenant des placements des fonds dédiés tsunami, soit 13 323 €.

Les dépenses de missions sociales s'élèvent au 31 décembre 2008 à 1 273 407 € (en cumulé depuis fin 2004). Elles consistent principalement (85,4 % du total) en versements à d'autres organismes. En effet, Solidarité Laïque ne met pas directement en œuvre les actions qu'elle finance. Elle verse les fonds aux organisations qui réalisent les opérations, soit directement soit par l'intermédiaire de l'organisation membre de Solidarité Laïque qui a présenté le projet et qui est chargée de le suivre. Les dépenses opérationnelles pour les actions réalisées directement (10 %) représentent les salaires et cotisations sociales des collaborateurs chargés de suivre les actions ; les dépenses de soutien (4,6 %) consistent en remboursement des missions de suivi sur place du comité de pilotage et des collaborateurs.

Les autres emplois (113 671 € en cumulé au 31 décembre 2008) sont constitués des frais de collecte et de traitement des dons (32 719 €) et de 80 952 € de frais de fonctionnement (4,9 % du total des ressources collectées). Pour le calcul de ces derniers, l'association a appliqué un taux de 5 % en 2006- et 2007, revenant en 2008 à son taux habituel de 30 %. Elle affirme que les donateurs sont informés de ce prélèvement habituel mais la Cour considère qu'ils ne l'ont été qu'a posteriori³² et que la dépense correspondante (20 384 € en 2006-2008) n'est donc pas conforme à ce qui avait été annoncé au moment de la collecte.

Les fonds restants disponibles après achèvement des projets en cours à la fin de 2008 s'élèvent à 230 544 € et représentent 14,1 % des fonds collectés à la suite du tsunami. Solidarité Laïque a indiqué que « *les sommes collectées auprès des particuliers ont été totalement dépensées au 31 décembre 2007. Le solde restant étant celui des fonds reçus d'organismes membres (CASDEN, MAIF, MGEN) ou d'organismes tels que le Collectif Asie.* »

L'association n'a pas réaffecté de ressources à d'autres programmes.

3 - Les actions réalisées

a) Au Sri Lanka

Six actions, lancées en 2005 et 2006, ont été financées sur les côtes sinistrées pour un coût prévisionnel total de 731 946 €, dont 98,3 % dépensés au 31 décembre 2008.

³² Au moment de la publication des comptes des exercices concernés.

Lors d'un contrôle sur place en novembre 2009, la Cour a constaté que l'école maternelle et le centre culturel financés par Solidarité Laïque dans le village d'Istouti³³ sont largement sous-utilisés, le village ne comptant qu'une centaine de maisons sur un projet initial de plus du double. Après avoir financé pendant un an le salaire des institutrices, Solidarité Laïque encourage SLS à développer un partenariat plus actif avec une association locale pour impliquer les parents dans la vie de l'école.

La Cour n'a pas d'observation à formuler sur les quatre actions portant sur la construction de 4 écoles maternelles, la réhabilitation de 16 écoles, l'équipement mobilier de 7 écoles sur la côte sud ; le soutien scolaire et l'aide à la formation d'enseignants dans 9 villages du sud et du sud-ouest ; la construction et l'aide au démarrage de 2 écoles maternelles dans 2 villages de la côte sud ; l'équipement de 11 bibliothèques scolaires et de 8 écoles en mobilier.

Dans le cadre de sa sixième action, Solidarité Laïque est intervenue avec son partenaire local sur le site d'Istouti, SLS, pour la production de 5 numéros d'un magazine YUTI destiné aux enfants et sa diffusion dans toutes les écoles du Sri Lanka. Solidarité Laïque a indiqué : « *YUTI a, pour une large part, été distribué dans les zones côtières de l'île affectées par le tsunami. La scolarité des enfants de cette zone fut très perturbée et nous considérons YUTI comme (...) faisant partie intégrante des activités de reconstruction du secteur éducatif post-tsunami car étant souvent le seul support écrit (de qualité) disponible* ».

Néanmoins, la Cour relève le coût de cette opération, qui atteint 224 209 €³⁴ au 31 décembre 2008, soit 13,6 % du total des sommes collectées par Solidarité Laïque à la suite du tsunami. Elle constate que sa diffusion a été étendue au – delà des zones affectées par le tsunami.

³³ « Istouti » signifie « merci ». Il s'agit de la construction d'un village entièrement nouveau, près de la ville d'Hambantota sur la côte sud, qui avait été très éprouvée par le tsunami. Plusieurs associations françaises, notamment la Croix Rouge, et la Fondation de France, ont participé à ce projet, mené par l'association *Sri Lanka Solidarity*, SLS. Celle-ci est une association française loi de 1901, aussi enregistrée au Sri Lanka.

³⁴ Le coût unitaire, pour les trois premiers numéros tirés à 50 000 exemplaires, a été de 1,16 € ; pour les deux suivants tirés à 50 000 exemplaires, de 1,10 €. Un 6^{ème} numéro a été financé en 2009 sur des fonds du Collectif Asie dans le cadre d'un projet global en faveur de la lecture.

b) En Inde

Quatre actions, lancées en 2005 et 2006, ont été financées dans l'Etat du Tamil Nadu, sur la côte est de l'Inde, pour un coût prévisionnel total de 378 938 €, dont 95,8 % dépensés au 31 décembre 2008.

La construction du centre éducatif « Nangal », financée par Solidarité Laïque en partenariat avec deux associations françaises, IDES et Architecture et Développement (A&D, en liquidation depuis 2008), est restée inachevée jusqu'au contrôle de la Cour. Le bâtiment, qui avait déjà coûté 23 898 € en septembre 2008 (sur un budget initial prévu de 30 000 €), était fortement dégradé fin 2009. A l'issue du contrôle de la Cour, l'association IDES a obtenu de ses partenaires l'achèvement du bâtiment, livré à la communauté locale mi-2010, et impliqué le département d'éducation du district dans sa gestion.

La deuxième action a porté sur la formation professionnelle d'une centaine de femmes, et la troisième sur la construction et la réhabilitation de 5 écoles ; cette dernière faisait partie « *d'un programme global porté par un consortium de plusieurs ONG européennes membres du réseau Solidar* » avec pour chef de file une association autrichienne. Contrairement aux termes de la convention passée avec celle-ci, Solidarité Laïque lui a versé la totalité d'une subvention de 250 000 € en octobre 2007, alors que la construction des écoles s'est achevée seulement en août 2009.

La quatrième action consistait en un projet d'éducation artistique et d'initiation à l'environnement des enfants de deux villages côtiers (4 320 €). Solidarité Laïque a indiqué que la petite association française chargée de mettre en œuvre le projet « *n'a pas été en mesure de nous fournir les pièces justificatives requises (...) Nous avons pu toutefois nous assurer du déroulement du projet lors d'une mission effectuée en juin 2006.* »

Pour l'information des donateurs, Solidarité Laïque a, en décembre 2009, imprimé à 4 000 exemplaires et envoyé à 3 000 donateurs Asie une brochure consacrée à l'Inde et au Sri Lanka, les informant des nouveaux programmes qu'elle va mener en 2010 et 2011 dans la poursuite des opérations post tsunami.

Solidarité Laïque a achevé ou a réalisé presque intégralement chaque opération. Elle s'est conformée aux recommandations faites par la Cour lors de la précédente enquête.

La Cour émet deux recommandations à l'égard de Solidarité Laïque :

- pour l'exécution des conventions passées avec des organismes partenaires, limiter le montant des acomptes versés de manière à garder un moyen de contrôler l'exécution finale ;

- veiller, par un choix, un suivi et un contrôle plus stricts des organismes partenaires, à la mise en état de marche des équipements financés (opération « Nangal ») et à la pleine utilisation de leur capacité (village d'Istouti).

À l'exception d'un montant de 20 384 € (soit 1,7 % des sommes utilisées sur la même période), la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Solidarité Laïque
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	91 499	1 273 407
Frais de recherche des fonds « tsunami »	28 754	32 719
Frais de fonctionnement « tsunami »	60 568	60 568
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	20 384
.... dont réaffectations conformesintention donateur		0
.... dont réaffectations non-conformes		0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		20 384
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	180 821	1 387 078
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	1 030 535	258 684
TOTAL EMPLOIS	1 211 356	1 645 762
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	963 051	1 008 634
Financements entreprises	79 024	79 024
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	158 164	533 164
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	1 200 239	1 620 822
Financements publics	11 117	11 617
Produits financiers	0	13 323
TOTAL RESSOURCES	1 211 356	1 645 762

REPONSE DU PRESIDENT DE SOLIDARITE LAIQUE

CHAPITRE XX - paragraphe 2 - (l'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31/12/2008)-alinéa 5

Concernant le calcul des frais de fonctionnement :

Solidarité Laïque a appliqué le taux de 5 %, annoncé aux donateurs pour les dons relatifs au Tsunami, sur la collecte reçue de 2004 à 2007.

En 2008, Solidarité Laïque a lancé un nouvel appel à dons en faveur de l'Asie du Sud, sans référence au Tsunami. Cet appel a généré des dons d'un montant de 13 220 € sur lesquels a été imputé le taux habituel de frais comme pour les autres appels à dons hors Tsunami.

CHAPITRE XX - Conclusion-« A l'exception... générosité publique »

Solidarité Laïque considère que le montant de 20 384 € ne peut être retenu comme « non-conforme », dans son emploi, aux objectifs poursuivis par l'appel à générosité publique.

En effet de 2006 à 2008 le montant collecté a été de 420 583 € (Tsunami et Asie du Sud) et les 20 384 € incriminés sont inférieurs au 5 % annoncés pour le Tsunami.

CHAPITRE XX- Paragraphe 3a (Les actions réalisées au Sri Lanka)

Concernant l'expression « lors d'un contrôle sur place en novembre 2009 » :

Solidarité Laïque souhaite préciser à la Cour que l'association n'a pas été avisée de cette visite au Sri Lanka, contrairement au contrôle effectué en Inde pour lequel Solidarité Laïque a été informée.

XXI - Secours islamique français

Fondé en 1992, le Secours Islamique France (SIF) est une association régie par la loi de 1901. Son statut et son nom ont été modifiés en 2007, et son objet social a été simplifié et élargi. Il entretient des liens étroits avec l'Islamic Relief Worldwide (IRW).

Les effectifs moyens du Secours Islamique France sont passés de 38 personnes en 2006 à 44 personnes en 2008. Le SIF reçoit le concours de 250 bénévoles. 93 % de ses recettes d'exploitation proviennent de dons (13 M€ en 2005).

1 - Les constats du précédent contrôle

Le précédent contrôle avait mis en évidence que les dons manuels des particuliers avaient représenté 97 % des ressources totales collectées pour le tsunami (1 619 685 € au 31 décembre 2005). Les campagnes de collecte, organisées pour l'essentiel au lendemain du tsunami, ne distinguaient pas explicitement les actions conduites par le SIF d'une part, par l'IRW d'autre part.

La collecte du tsunami n'a pas montré d'évolution particulière, et a même renforcé les voies traditionnelles de financement des opérations du SIF.

Au 31 décembre 2005, les missions sociales représentaient 1,06 M€, et étaient constituées, pour près de 90 %, par le virement de la contribution du SIF à l'IRW pour les projets développés par lui. Les actions directement et exclusivement menées par le SIF ne représentaient que 9,4 % de la collecte. Plusieurs projets avaient été lancés, tant en Indonésie (1 M€) qu'au Sri Lanka (2,2 M€), dans les domaines de l'assainissement, de la reconstruction et du relogement. Au 31 décembre 2005, seul un cinquième du montant total des projets avait été réalisé. Au terme de missions sur place, la Cour avait relevé le professionnalisme des interventions, mais avait recommandé à l'association d'améliorer le suivi de l'utilisation des fonds collectés, et le contrôle de leur emploi sur le fondement de pièces justificatives.

Fin 2005, l'association avait consommé 80 % des fonds collectés, et avait procédé à des prélèvements forfaitisés tant pour les frais de collecte que pour les frais de fonctionnement.

Le SIF enregistrait alors 320 405 € au titre des fonds dédiés.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a suivi la recommandation de la Cour, et a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami ».

Au total, la collecte de l'association n'a pas progressé, aucune ressource complémentaire n'ayant été reçue depuis. Les concours privés représentent la totalité des financements collectés.

Au 31 décembre 2008, les missions sociales représentent 1 297 431 €, soit 80 % des ressources de l'association. Les dépenses de soutien se sont élevées à 85 969 €, soit 6,6 % des missions sociales.

Le solde des fonds dédiés au 31 décembre 2008, 85 821 €, est inchangé depuis 2006, ce qui révèle un rythme lent de consommation des sommes collectées. Le SIF explique cette situation par la volonté de s'investir plus largement dans le choix, le financement et le suivi budgétaire des actions, comme la Cour l'y avait engagé.

L'association n'a procédé à aucun placement financier. Il n'y a eu ni réaffectation de dons, ni restitution.

3 - Les actions réalisées

Le SIF a prévu d'affecter le solde des ressources au financement d'un projet à vocation économique (pour 105 263 €) en Indonésie, en partenariat avec IRW, avec laquelle le SIF a clarifié ses relations contractuelles, conformément aux observations précédentes de la Cour. Les actions seront menées au bénéfice d'agriculteurs, et de pêcheurs locaux, et pour le développement de coopératives. Cette action, qui a en principe débuté au cours du troisième trimestre 2009, devrait s'achever avant la fin 2010. La mise en place d'une Commission d'Evaluation et de Contrôle par le SIF doit permettre d'assurer l'évaluation financière et qualitative des projets en cours.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a procédé à la clarification de ses relations contractuelles avec IRW, renforçant ainsi son degré d'implication dans les projets qu'elle finance.

Ces mesures devraient permettre au SIF de finaliser ses opérations « tsunami » dans des délais raisonnables : l'association a engagé le solde de ses fonds dédiés sur une opération en Indonésie qui doit s'achever en 2010.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Compte tenu du montant des ressources non utilisées (85 820 € au 31/12/08, soit un niveau identique à ce qu'il était au 31 décembre 2006), la Cour incite le Secours Islamique français à consulter ses donateurs sur une éventuelle réaffectation du reliquat des fonds.

Secours Islamique français
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	1 062 846	1 297 431
Frais de recherche des fonds « tsunami »	165 504	165 504
Frais de fonctionnement « tsunami »	70 930	70 930
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	1 299 280	1 533 865
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	320 405	85 820
TOTAL EMPLOIS	1 619 685	1 619 685
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	1 571 581	1 571 581
Financements entreprises	13 767	13 767
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	34 337	34 337
Autres ressources « tsunami »		
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)		
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	1 619 685	1 619 685
Financements publics	0	0
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	1 619 685	1 619 685

REPONSE DU PRESIDENT DU SECOURS ISLAMIQUE FRANCE

Après avoir pris connaissance des extraits transmis par la Cour des Comptes du projet de rapport public "L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 – Situation au 31 décembre 2008", le Secours Islamique France (SIF) note avec satisfaction que la Cour des Comptes a réitéré sa conclusion de 2006 en spécifiant nos « dépenses « tsunami » 2006-2008 déclarées conforme, sans réserve », s'agissant de l'emploi des fonds collectés conforme aux objectifs poursuivis par l'appel de notre ONG à la générosité publique.

Malgré l'ampleur de la catastrophe et la grande couverture médiatique qui s'en était suivie (couverture dont le SIF n'avait nullement bénéficié ni aux premières heures des opérations de secours d'urgence ni sur la durée), la catastrophe du « tsunami » a représenté pour le SIF, en termes de dons, une urgence comme les autres.

A la parution du présent rapport, le SIF n'a plus de fonds dédiés « tsunami », les derniers fonds ayant permis un dernier projet à vocation économique à Aceh en Indonésie, en partenariat avec IRW et Islamic Relief Indonesia.

A la lecture du rapport, le SIF souhaite formuler les remarques suivantes :

L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008 :

Comme indiqué par la Cour des Comptes, le rythme d'utilisation du solde de fonds dédiés de 85 821 € résulte d'une volonté du SIF de revoir, comme la Cour l'y avait engagé, certaines de ses modalités de travail opérationnel. Nous avons abouti au déblocage des fonds restants courant 2009. Le Compte d'emploi « tsunami » est donc soldé au 31 décembre 2009. Nous n'avons plus de fonds dédiés « tsunami ».

Les actions réalisées :

Notre projet à vocation économique avec IRW / IR Indonesia est basé sur la signature d'un contrat de partenariat daté du 31 juillet 2009, dont une copie a été remise à la Cour des Comptes le 31 août 2009. Le projet est effectivement en phase finale, c'est-à-dire que nous attendons le rapport final narratif et financier, la date limite de sa réception étant fixée au 1^{er} février 2011 dans le contrat de partenariat.

XXII - Centre français de protection de l'enfance (CFPE)

Créé en 1947, le CFPE est une association qui a « pour but de venir en aide aux enfants dans la détresse, d'améliorer les conditions de la protection de l'enfance et de contribuer au développement tant moral que physique de l'enfant ».

Son activité s'articule autour de deux axes :

- le développement de systèmes de parrainage : parrainage de proximité en France, parrainage international dans le monde,
- la création et l'animation de lieux d'accueil pour les tout-petits, pour les enfants et adolescents et au service de la relation parents-enfants.

Les ressources du CFPE sont principalement constituées par les cotisations de ses membres, des dons, des legs et donations diverses mais également par des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. Ses principaux modes de collecte sont les publipostages, les contacts téléphoniques, Internet et les annonces dans la presse.

Les comptes du CFPE sont certifiés par un commissaire aux comptes. En 2008, les ressources totales du CFPE s'établissent à 15,6 M€. 3,86 M€ sont directement issus de la générosité du public (24 % des ressources totales). L'association compte 200 centres de parrainage dans quatorze pays, au bénéfice de 13 000 enfants dont plus de la moitié sont parrainés individuellement. Le CFPE mène son action avec le concours de 45 partenaires locaux dans le monde.

1 - Les constats du précédent contrôle

Le CFPE avait, à l'occasion de ses appels à dons, fait le choix d'une collecte à la fois peu coûteuse, et peu ciblée sur la catastrophe liée au tsunami. Ainsi, coexistaient des appels ciblés, et un appel plus général. Suivant le même raisonnement, l'association avait fait le choix de n'affecter les dons à la cause du tsunami, que dans la mesure où le don précisait clairement son affectation. L'association avait justifié ce choix par le grand nombre de dons, auquel elle avait alors fait face.

Au 31 décembre 2005, l'association avait collecté 397 515 €, dont 148 662 au titre de la générosité du public (les dons représentaient 28 974 €, les parrainages le solde), soit 38 % des ressources collectées,

démontrant ainsi l'élan de générosité du public envers la cause portée par l'association. Pour 2/3, ces dons étaient directement affectés aux parrainages. Les autres financements provenaient majoritairement d'entreprises (173 300 €), et plus marginalement d'associations portant des causes identiques (75 376 €).

Quelques placements financiers avaient engendré 177 € de produits financiers, individualisés grâce à des comptes bancaires spécifiques.

Au 31 décembre 2005, l'association avait versé 246 633 € à des partenaires indiens, chargés de conduire les projets sur place. Le précédent contrôle rapportait que le CFPE avait alors engagé des actions qui ne lui étaient pas habituelles : grands projets, micro-projets, parrainages collectifs. L'aide financière des entreprises avait été mobilisée, et des actions conjointes avec d'autres associations avaient permis de financer, en Inde, les opérations de reconstruction de maisons d'enfants, et d'un dispensaire. Une école avait également été réhabilitée, et des parrainages collectifs organisés pour le soutien d'enfants de pêcheurs.

Le précédent contrôle avait de même relevé des frais de fonctionnement importants (29 % des ressources issues des seuls dons manuels).

La Cour avait enfin souligné que le solde important (95 416 €) qui restait à engager au 30 juin 2006 était quasi exclusivement constitué des fonds issus de la générosité du public. Elle insistait sur la nécessité d'informer les donateurs sur leur utilisation.

Il n'y avait eu ni réaffectation des dons ni restitution.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Au cours de la période 2006-2008, le CFPE a perçu de nouveaux dons de particuliers, pour 475 872 €, multipliant ainsi par trois les ressources issues de la générosité du public par rapport à 2005, sans que de nouveaux frais de collecte aient été prélevés. Ils ont été très majoritairement affectés aux opérations de parrainages individuels (97 %).

Les autres financements, dont les conditions de mise en œuvre avaient été arrêtées par convention dès 2005, se sont concrétisés, et ont permis à l'association de bénéficier de 241 802 € de ressources supplémentaires.

Quelques produits financiers ont été dégagés et affectés aux actions « tsunami » (3 056€).

Le CFPE a poursuivi ses programmes en Inde au travers de l'action exclusive de ses partenaires locaux, et a dépensé 698 704 € au cours des exercices 2006-2008.

De nouveau, des frais de fonctionnement non négligeables ont été imputés, pour 112 580 €, soit 16% des missions sociales (24 % des ressources issues des seuls dons manuels).

Il n'y a eu ni réaffectation des dons ni restitution. Les fonds dédiés constatés au 31 décembre 2008 (4 862€) ont tous été utilisés au 26 juin 2009, à l'occasion d'une ultime opération d'achat de petit matériel à destination du dispensaire de Kutthuvakkam.

3 - Les actions réalisées

Huit actions ont été financées par le CFPE, parmi lesquelles sept avaient déjà été engagées dès 2005.

Toutes se sont déroulées en Inde et ont concerné la cause des enfants : réhabilitation de trois maisons d'enfants³⁵ (dont l'une a fait l'objet d'une visite sur place de la Cour fin 2009), reconstruction de dispensaires, réhabilitation d'habitations et accompagnement scolaire.

Au total, près de 2 000 enfants, et plus de 3 000 familles ont été bénéficiaires des actions déployées sur le terrain par les destinataires des fonds³⁶.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

La Cour avait attiré l'attention de l'association sur la nécessaire consommation des fonds dédiés, et sur la qualité de l'information à délivrer aux donateurs, au regard de la cause défendue par l'association.

L'essentiel des fonds dédiés a finalement été consommée six mois après la fin de la période sous revue (le montant résiduel des fonds dédiés se limitant à 4862 € au 31 décembre 2008).

³⁵ Au bénéfice de 350 fils ou filles de pêcheurs.

³⁶ Congrégation des Sœurs Salésiennes Missionnaires de Marie Immaculée, Congrégation des Sœurs de Saint Joseph de Cluny et les Sœurs Carmélites Missionnaires de Sainte Thérèse.

Une attention soutenue a été portée à l'information des donateurs, notamment par des envois périodiques de courriers des enfants vers leurs parrains. S'agissant de la reconstruction des habitations, le CFPE a adressé aux différents donateurs un courrier de remerciements accompagné de photographies attestant des réalisations. Enfin, l'association a assuré une large information sur son site Internet.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Centre français de protection de l'enfance
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	246 633	945 337
Frais de recherche des fonds « tsunami »	11 877	11 877
Frais de fonctionnement « tsunami »	43 589	156 169
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	302 099	1 113 383
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	95 416	4 862
TOTAL EMPLOIS	397 515	1 118 245
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	148 662	624 534
Financements entreprises	173 300	267 359
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	75 376	223 119
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	397 338	1 115 012
Financements publics	0	0
Produits financiers	177	3 233
TOTAL RESSOURCES	397 515	1 118 245

*REPONSE DU TRESORIER DU CENTRE FRANÇAIS DE PROTECTION
DE L'ENFANCE*

*Le centre français de protection de l'enfance n'a aucune remarque ni
observation à transmettre concernant le rapport.*

XXIII - Pompiers sans frontières

Créée en 1991, l'association Pompiers sans frontières (PoSF) a pour objet d'aider les services de protection civile des pays émergents ou en crise, notamment par l'envoi de membres de l'association, par le conseil à ces services ou l'organisation de formations.

La structure de l'association s'était étoffée au lendemain du tsunami, mais de manière très conjoncturelle. En 2007, l'association dispose d'un budget de 430 824 € et emploie 4 salariés au siège (contre 9 en 2005).

1 - Les constats du précédent contrôle

Au 31 décembre 2005, 778 728 € avaient été collectés en provenance du public (438 370 €), des entreprises (38 476 €), de fondations et associations (dont 119 976 € de la Fondation de France), de l'Etat ou de collectivités locales (dont 102 236 € de la délégation à l'action humanitaire).

A la suite de trois appels à la générosité du public, centrés sur « une mission d'urgence » suite au séisme et au raz de marée en Asie du Sud Est, les dons des particuliers avaient été importants, le nombre des donateurs ayant été multiplié par 13.

La Cour avait conclu à la conformité de l'action d'urgence (janvier à juin 2005) à l'objet de l'appel à la générosité publique, mais elle avait relevé d'une part, le caractère contestable de la réaffectation de près d'un quart de la collecte, sans information préalable des donateurs et d'autre part l'inadéquation entre la nature d'une action de développement engagée (action de sensibilisation de la population aux risques naturels) et les objectifs poursuivis par l'appel aux dons.

Les fonds dédiés s'élevaient à 119 647 € au 31 décembre 2005.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » au 31 décembre 2008

Au total, l'association aura perçu 902 440 €, soit un montant supérieur à ce qu'elle collecte ordinairement en deux ans.

Arguant de l'utilisation rapide des fonds, Pompiers Sans Frontières a continué de ne pas isoler les produits financiers issus des fonds collectés au titre du tsunami.

Le montant des missions sociales et des frais de fonctionnement (respectivement 74% et 13% des emplois) n'appelle pas d'observation. Il en va autrement de l'imputation de ces dépenses aux différentes rubriques, sans logique apparente, suivant des règles variables selon les dates et les interventions.

La totalité des fonds dédiés a été utilisée au 31 décembre 2007, mais l'association a continué à percevoir quelques financements institutionnels³⁷, comptabilisés en 2008 (1 475 €), qu'elle a prévu de réaffecter, en accord avec les bailleurs.

3 - Les actions réalisées

Pompiers Sans Frontières a financé trois actions principales en Indonésie au titre du tsunami : une action d'urgence et deux actions de reconstruction toutes achevées au 30 juin 2007. Il s'agissait de mettre en place un centre de secours et de protection civile, et d'assurer une formation pour des gardes forestiers.

Bien que ces deux dernières actions s'inscrivent résolument dans le long terme, la Cour a choisi de ne pas les considérer comme non conformes aux objectifs de l'appel à dons.

4 - Les suites aux recommandations de la Cour

L'association a pris en compte l'observation de la Cour sur l'exigence d'information du donateur en cas de réaffectation, et s'est attachée à obtenir l'accord explicite des donateurs institutionnels pour l'ultime réaffectation.

À l'issue de son contrôle et dans la limite de ses investigations, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

³⁷ De la part de municipalités de la Manche.

Pompiers sans frontières
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	451 312	664 692
Frais de recherche des fonds « tsunami »	4 387	10 332
Frais de fonctionnement « tsunami »	98 182	120 741
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	105 200	105 200
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEEES	659 081	900 965
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	119 647	1 475
TOTAL EMPLOIS	778 728	902 440
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	438 370	442 940
Financements entreprises	38 476	38 476
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	119 976	163 691
Autres ressources « tsunami »	0	3 294
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	596 822	648 401
Financements publics	181 906	254 040
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	778 728	902 440

REPONSE DE LA CHARGEE ADMINISTRATIVE LOGISTIQUE ET FINANCIERE DE « POMPIERS SANS FRONTIERES »

Nous tenons à vous signaler que nous n'avons pas d'observation à apporter concernant « L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 – situation au 31 décembre 2008 ».

XXIV - Bureau international catholique de l'enfance (BICE)

Le Bureau International Catholique de l'Enfance est une association créée en 1948 « *ayant pour l'objet exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique au sens des dispositions du décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations* ». A la tête d'un réseau de plus de cent partenaires locaux, le BICE est aussi une organisation internationale catholique, reconnue par le Saint Siège, qui dispose de statuts canoniques. Il bénéficie d'un statut consultatif à l'UNICEF, à l'UNESCO, au Conseil Economique et Social des Nations-Unies et d'un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe.

Selon sa Charte³⁸, l'association « *inscrit son action dans la durée. Avec tous ceux qui accompagnent les enfants, il cherche à identifier les nouveaux risques qui les menacent et aussi les nouvelles chances qui s'offrent à eux. En défendant leur dignité et leurs droits, il contribue à la construction d'un monde de justice et de paix qui ouvre pour chaque enfant un avenir.* »

En 2008, les ressources du BICE, de l'ordre de 5,1 millions d'€, se répartissent à parts à peu près égales entre ce qui provient de la générosité du public pour 2,7 millions d'€ (53 %) et les fonds en provenance des bailleurs de fonds, fonds privés et reports des fonds dédiés (45 %).

1 - Les constats du précédent contrôle

La générosité du public avait permis de collecter 379 729 € soit 64 % des ressources totales. Les campagnes de collecte, au profit des populations touchées, avaient proposé deux types de réponses : l'une pour un soutien d'urgence, l'autre pour un soutien régulier, au moyen de prélèvements bancaires.

La part des financements institutionnels était nulle, les autres financements privés étant constitués des dons de deux associations, pour un total de 207 248 €.

³⁸ La Charte a été adoptée en 2007.

En 2005, les ressources « tsunami » s'établissaient à 588 876 €. Outre les dons précisant « tsunami » et ceux reçus en réponse au publipostage de 2005, le BICE avait systématiquement affecté au tsunami les dons spontanés reçus en janvier et février 2005. Mais en 2005, l'association n'avait pas encore individualisé les placements financiers « tsunami ».

En emplois, les missions sociales s'étaient élevées à 128 704 €, et avaient concerné initialement trois projets, tous situés en Inde. Un quatrième projet, ouvert en 2006, relatif à une action de lutte contre les violences sexuelles subies par les femmes et les enfants au Népal a été financé par réaffectation de fonds collectés « tsunami ». Cette réaffectation a représenté 12 % des ressources totales collectées.

Les 394 468 € enregistrés fin 2005 au titre des fonds dédiés se décomposaient en 295 750 € (collecte BICE) + 16 868 € (Ouest France) + 81 850 € (la Voix de l'enfant).

La Cour avait conclu à la conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par la campagne d'appel à dons. Elle avait noté que sur les trois projets engagés deux s'inscrivaient dans la durée, et que leur achèvement était attendu pour 2010. Enfin, elle avait observé que la réaffectation des dons pour le projet au Népal avait respecté les conditions d'information du donateur, en lui garantissant la possibilité de s'opposer à la réaffectation de son don.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » au 31 décembre 2008

L'association a suivi la recommandation de la Cour, et a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami ».

Au total, les ressources de l'association ont progressé de 37 % (806 292 € au 31 décembre 2008). Les ressources privées représentent 98 % des ressources totales, les financements institutionnels étant inexistantes. Les dons des particuliers se sont poursuivis en 2006 (+ 1 723 €) et auront représenté près de la moitié des ressources totales, soit 47 %, confirmant ainsi la part importante de ce mode de collecte pour le BICE. La part des entreprises, marginale, aura représenté 0,2 % des ressources et ne s'est pas confirmée après 2005. Deux financements complémentaires d'associations, pour 202 719 €, sont intervenus à partir de 2007, portant la part de ces financeurs à 409 967 €, soit 51 % des ressources totales.

Les missions sociales se sont élevées à 520 893 € ce qui correspond à 65 % des ressources totales de l'association. Les dépenses de soutien se sont élevées à 14 610 €, soit 3 % des dépenses de missions sociales, 97 % correspondant à des versements aux partenaires locaux.

La Cour relève que la collecte opérée en 2006 n'a généré aucun frais supplémentaire, et que la décision prise par le président et le trésorier de ne pas imputer de frais de fonctionnement aux actions « tsunami » a été respectée.

Le solde des fonds dédiés au 31 décembre 2008 est de 119 433 €, soit 15 % des ressources totales. Ces sommes seront, selon l'association, totalement affectées aux projets en 2010.

L'association a individualisé les produits financiers des sommes collectées pour les opérations « tsunami ». Leur montant ; 12 974 €, représente 1,6 % des ressources totales.

La seule réaffectation constatée a été comptabilisée en 2006, et s'est élevée à 100 262 €. Il n'y a eu aucune autre opération de réaffectation depuis. Il n'y a eu aucune restitution.

3 - Les actions réalisées

Au total, l'association aura financé cinq projets, dont la réalisation a été confiée à l'association indienne « Reaching the Unreached trust ». Aux trois actions déjà engagées lors du précédent contrôle, se sont ajoutés deux projets de développement (soutien au développement de villages côtiers du Sud Est de l'Inde, action dans les bidonvilles de Pondichéry).

L'association a été en mesure de fournir, pour chaque projet, un descriptif détaillé du programme et des actions envisagées. La convention établie entre le BICE et le partenaire indien organise la transmission des rapports d'activités. Des rapports d'évaluation sont également réalisés par des consultants externes.

L'information aux donateurs est claire et régulière (journal trimestriel, site Internet notamment).

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a bénéficié en 2006 de ressources nouvelles grâce aux contributions des partenaires de l'association.

Les fonds collectés non dépensés ont été inscrits en fonds dédiés. Le rythme de consommation de ces ressources affectées est conforme aux objectifs que l'association s'était fixés lors du premier contrôle.

Un CER « tsunami » a été produit, et retrace fidèlement les opérations financées, qui relèvent bien toutes de la zone affectée par le tsunami.

La réaffectation réalisée en 2006, pour un montant de 100 262 euros a répondu aux obligations de transparence et de clarté vis-à-vis du donateur.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Bureau international catholique de l'enfance**Compte d'emploi « tsunami » cumulé**

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	128 704	520 893
Frais de recherche des fonds « tsunami »	65 704	65 704
Frais de fonctionnement « tsunami »	0	0
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	100 262
.... dont réaffectations conformesintention donateur		100 262
.... dont réaffectations non-conformes		0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	194 408	686 859
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	394 468	119 433
TOTAL EMPLOIS	588 876	806 292
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	379 729	381 452
Financements entreprises	1 899	1 899
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	207 248	409 967
Autres ressources « tsunami »	0	
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	588 876	793 318
Financements publics	0	0
Produits financiers	0	12 974
TOTAL RESSOURCES	588 876	806 292

REPONSE DU PRESIDENT DU « BICE »

Nous n'avons pas d'observation particulière à formuler par rapport au projet que vous nous avez transmis.

XXV - Enfants du Monde - Droits de l'Homme

Créée en 1986, l'association Enfants du monde - Droits de l'Homme (EMDH) s'est donné pour objectif la reconnaissance des droits de l'enfant, dans la ligne que reprendra en 1989 la Convention internationale. Depuis son origine, elle centre ses interventions sur l'accompagnement de l'enfance fragilisée : soutien psychologique aux enfants, assistance dans les démarches et l'accès aux droits, mesures de prévention.

Dotée d'un statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, l'association est enregistrée à l'agence des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires.

En 2008, cette ONG spécialisée compte 2 055 adhérents, huit comités locaux, et est présente dans une dizaine de pays. Elle s'appuie sur le travail d'une dizaine de permanents, et de huit bénévoles au siège. A l'étranger, vingt expatriés et plus de 600 bénévoles relaient son action.

1 - Les constats du précédent contrôle

Les opérations de collecte avaient permis de recueillir 389 494 € au 31 décembre 2005. Les ressources issues de la générosité du public, à l'occasion du tsunami étaient contenues (14 859 € reçus de 296 donateurs, soit moins de 7 % des ressources), l'association n'ayant traditionnellement que peu recours à ce mode de financement dans le déploiement de ses actions. Elle avait, en revanche majoritairement mobilisé son réseau de bailleurs institutionnels (Ministère des affaires étrangères) et associatifs (Fondation de France pour l'essentiel).

Organisme intervenant à double titre, Enfants du Monde - Droits de l'Homme avait joué son rôle de redistributeur, en s'adressant au Lions'Club de Phuket dans une action de post urgence pour la reconstruction et l'équipement de bateaux en Thaïlande. L'association avait également mené une intervention en sa qualité d'opérateur, en direction d'enfants victimes du tsunami, hébergés dans des camps à Matara. Cette action avait été menée en partenariat avec la Fondation de France, et le Ministère des affaires étrangères. 175 519 € avaient ainsi été consacrés à l'exercice des missions sociales, constituées pour près de 90 % par les dépenses opérationnelles.

L'association avait fait le choix de n'imputer aucun frais de fonctionnement, ceux-ci ayant vocation à être comptabilisés à l'issue des opérations tsunami. Enfants du Monde - Droits de l'Homme n'avait pas procédé au placement des fonds qu'elle avait reçus, malgré le rythme peu soutenu de ses dépenses en début de campagne. L'association n'avait procédé à aucune réaffectation, ni restitution, ni remboursement.

Au 31 décembre 2005, 211 872 € restaient à engager.

A l'issue de son contrôle, la Cour avait constaté la conformité des emplois aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique, et plus globalement la conformité des programmes engagés par Enfants du Monde - Droits de l'Homme à la destination des ressources recueillies après le tsunami.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » au 31 décembre 2008

Enfants du Monde - Droits de l'Homme a comptabilisé des nouvelles ressources au cours de la période 2006-2008, multipliant par près de deux, le montant des ressources totales collectées.

Au cours des exercices considérés, 307 672 € ont ainsi été reçus, constitués pour l'essentiel de financements privés, et de soldes de subventions. Quelques dons manuels ont encore été adressés spontanément en 2006 et 2007 pour 2 589 €. Un nouveau cofinancement, en partenariat avec le Secours catholique a généré à lui seul 181 785 € de ressources au cours de l'exercice 2008.

Sur la totalité de l'opération « tsunami », l'action d'Enfants du Monde - Droits de l'Homme ne se sera donc que très marginalement appuyée sur la collecte de dons manuels. Les fonds issus de la générosité du public occupent une place mineure, soit 2,50 % des ressources totales collectées (17 447 €). Les financements des entreprises ne représentent que 0,87 % des ressources collectées (6 070 €).

Compte tenu de l'importance des fonds collectés après le 31 décembre 2005, l'intégralité des fonds affectés non encore utilisés n'a pas été employée au 31 décembre 2008 (105 579,02 € restent encore à engager).

L'association n'a procédé à aucun placement financier. Il n'y a eu aucune réaffectation, ni restitution, ni remboursement.

3 - Les actions réalisées

Association spécialisée dans l'accompagnement de l'enfance fragilisée, Enfants du Monde - Droits de l'Homme a poursuivi les actions engagées en 2005 au Sri Lanka. Après une intervention immédiate de post urgence auprès des enfants victimes de la catastrophe, et deux évaluations réalisées en 2006, elle a décidé d'élargir son champ d'action en intervenant auprès de tous les enfants vulnérables dans la zone affectée par le tsunami.

Dans le cadre de nouvelles conventions conclues en 2008 avec d'autres organismes privés (Secours Catholique, Avenir social), des financements complémentaires ont été perçus pour la protection de l'enfance, l'amélioration de la prise en charge et le respect des droits de l'enfant dans les institutions d'accueil et les communautés villageoises. EMDH s'est concentré sur le soutien psychologique et éducatif auprès d'enfants en grande difficulté³⁹ placés dans huit institutions des districts de Galle et de Matara sur la côte sud.

Lors d'une mission sur place en novembre 2009, la Cour a été informée des difficultés d'exercice des missions de l'association qui, en raison du contexte politique local, a partiellement réorienté son projet vers la prévention et la protection de l'enfance dans les communautés villageoises vulnérables de la région.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources collectées pour l'opération tsunami et les fonds dédiés sont retracés clairement.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

³⁹ (Orphelins ou victimes de violence, enfants des rues, prédélinquants).

Enfants du monde – Droits de l'homme

Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	175 519	659 534
Frais de recherche des fonds « tsunami »	2 103	2 103
Frais de fonctionnement « tsunami »	0	
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	177 622	661 637
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	211 872	105 579
TOTAL EMPLOIS	389 494	767 216
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	14 859	17 448
Financements entreprises	6 070	6 070
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	190 565	442 350
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	70 050
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	211 494	535 917
Financements publics	178 000	231 299
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	389 494	767 216

XXVI - Électriciens sans frontières

Fondée en 1986 par des salariés d'EDF, Électriciens sans frontières se présente comme « une des rares organisations de solidarité internationale adossées à une entreprise ». Ses membres sont en majorité des agents bénévoles d'EDF, actifs ou retraités. EDF assure plus de la moitié du financement de l'association qui bénéficie en outre de la mise à disposition temporaire de salariés d'EDF pour ses missions opérationnelles.

Affichant l'ambition de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées et au développement durable des pays les plus pauvres, l'association a centré son action sur l'aide au développement. Elle l'a ensuite élargie à la post-urgence et à l'urgence, toujours dans le domaine de l'accès à l'électricité, avec également une composante hydraulique.

1 - Les constats du précédent contrôle

Le précédent contrôle avait mis en relief le caractère original de l'appel à dons, qui avait permis de collecter 233 103 €, soit le tiers des ressources totales collectées (642 810 €). Lancé par EDF auprès de ses salariés, il avait été relayé par deux messages de l'association visant les actions d'urgence et de reconstruction. EDF et RTE (Réseau de transport d'électricité) avaient en outre abondé l'effort des salariés à hauteur de 330 000 € (51 % des ressources totales), le solde venant de collectivités territoriales, de syndicats des eaux et d'électricité, et d'associations (65 067 €).

Dans ses communiqués, Électriciens sans frontières s'engageait à ce que « chaque euro versé soit investi en totalité dans les actions sur le terrain ». L'association n'avait donc prélevé aucun frais de fonctionnement, alors qu'elle avait engagé six actions d'urgence et de post urgence, à la demande de deux associations. Une action complémentaire avait également été menée par des volontaires. La Cour observe cependant que l'affectation des frais de communication aux frais de fonctionnement n'a pas permis à l'association de respecter son engagement de n'imputer aucun frais de fonctionnement sur l'opération « tsunami ».

Au 31 décembre 2005, le compte d'emploi des ressources faisait apparaître un montant de fonds dédiés de 258 630 €, dont 32 863 € pour des dépenses prévues sur trois projets en cours. L'association avait par ailleurs réaffecté, en accord avec son bailleur de fonds EDF, la somme de 80 000 € pour son intervention au Pakistan après le tremblement de terre d'octobre 2005.

La Cour avait relevé que les emplois étaient conformes aux objectifs de l'appel à la générosité publique et que l'association s'était dotée de méthodes permettant d'assurer la traçabilité des emplois et des ressources.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

Le recours à la générosité du public a finalement représenté 33 % des ressources totales collectées (212 245 €). La contribution exclusive a représenté 51 % des ressources. Seuls 3 840 € ont été perçus, hors générosité publique, depuis le 31 décembre 2005.

Les missions sociales se sont élevées à 490 923 €, sur la totalité de l'opération « tsunami ». Les dépenses relatives à l'information des donateurs, antérieurement incluses dans les dépenses de soutien ont, depuis 2008, été affectées aux frais de fonctionnement, ce qui est plus conforme au contenu des rubriques du compte d'emploi des ressources.

La Cour avait observé qu'Electriciens sans Frontières avait procédé à l'individualisation des placements financiers provenant des fonds reçus pour le tsunami dès 2005, ce qui permet de tracer clairement les produits générés. Ces produits se sont élevés à 19 340 € (2,9 % des ressources totales).

Les fonds dédiés inscrits au 31 décembre 2008 ont totalement été engagés sur une ultime action en 2009.

Une réaffectation de 34 000 € a été réalisée en 2008 après avoir reçu l'accord spécifique du donateur (EDF), au bénéfice des victimes du cyclone d'Haïti.

3 - Les actions réalisées

Neuf projets, pour l'essentiel au Sri Lanka (4), et en Indonésie (3), et accessoirement aux Maldives et plus marginalement en Thaïlande, réalisés avant mi 2006, avaient été examinés lors du précédent contrôle.

Depuis le précédent contrôle, cinq autres projets ont été financés, portant le total des opérations effectivement réalisées par Electriciens

sans Frontières à 14. Une opération d'évaluation a en outre été engagée au Sri Lanka.

Au total, près de 400 logements ont été réhabilités et dotés d'infrastructures électriques et une vingtaine de personnes formées. Près de 10 000 personnes ont directement bénéficié de l'action de l'association.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

La Cour note les progrès réalisés par la fédération d'associations « Electriciens sans Frontières » en ce qui concerne la construction de son compte d'emploi des ressources. Le placement individualisé des fonds Tsunami qui garantit la clarté et la traçabilité des produits mérite également d'être souligné.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Electriciens sans frontières
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	298 154	490 923
Frais de recherche des fonds « tsunami »	10 985	10 985
Frais de fonctionnement « tsunami »	0	32 670
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	80 000	114 000
.... dont réaffectations conformesintention donateur	NC	114 000
.... dont réaffectations non-conformes	NC	0
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami	NC	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	389 139	648 578
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	256 741	18 130
TOTAL EMPLOIS	645 880	666 707
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	212 245	212 245
Financements entreprises	344 640	344 640
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	43 977	45 817
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	600 862	602 702
Financements publics	42 665	44 665
Produits financiers	2 352	19 340
TOTAL RESSOURCES	645 880	666 707

*REPONSE DU PRESIDENT D' « ELECTRICIENS SANS FRONTIERES »**L'électricité source de développement*

Electriciens sans frontières est une ONG de solidarité internationale regroupant un millier de professionnels des métiers de l'énergie. Tous bénévoles, ils portent, depuis plus de 25 ans, en partenariat avec les acteurs du Sud, des projets durables de développement axés sur l'éducation, l'accès aux soins, l'accès à l'eau, et le développement économique. Electriciens sans frontières apporte également son soutien et son expertise aux autres ONG, dont l'électricité n'est pas le cœur de métier, en sécurisant ou réhabilitant leurs infrastructures énergétiques.

Aider ceux qui aident

Electriciens sans frontières est aussi présent lors des grandes catastrophes humanitaires (Tsunami 2004, Pakistan 2005, Haïti 2010) en appui aux acteurs de l'urgence et en soutien direct aux populations. La remise en service des installations électriques de structures de soins, l'éclairage de camps de réfugiés, à Port au Prince comme à Banda Aceh, montrent à quel point l'électricité et la lumière sont des vecteurs de survie et de sécurité pour les populations sinistrées. Ainsi, notre contribution à l'électrification d'un village reconstruit par la Croix Rouge Française sur l'île de Gan aux Maldives, tout en ne représentant qu'une très faible dépense du Compte d'emploi des ressources, a nécessité une mobilisation importante de plusieurs bénévoles. Ils ont ainsi consacré de nombreux mois pour mener les études, négocier avec les parties prenantes et superviser les chantiers sur place d'une installation de production électrique de près d'un MW et d'un réseau de distribution pour alimenter 250 maisons et bâtiments.

Des partenariats et des appuis fidèles

Pour conduire ces actions, Electriciens sans frontières s'appuie principalement sur le soutien du Groupe EDF, de grands industriels de l'électricité tels que Legrand, de l'Ademe, des acteurs institutionnels de la solidarité et de l'aide au développement (MAE, UE, Fondation de France), et des collectivités actives en matière de coopération décentralisée (Syndicats intercommunaux et collectivités locales).

En janvier 2005, Electriciens sans frontières s'est engagé (communiqué du 4 janvier 2005) à ce que « chaque euro versé soit investi en totalité dans les actions que nous menons sur le terrain ». Lors des échanges avec la Cour des comptes en 2006, nous avons précisé comment nous avons appliqué ce principe.

Conformément aux engagements pris, aucune charge indirecte de fonctionnement n'a été affectée sur le compte emploi des ressources « Tsunami ». Ainsi, le temps passé par les salariés d'Electriciens sans frontières (les coordinateurs de projets, la comptable, le contrôleur de

gestion) ainsi que les frais logistiques associés n'ont pas été imputés sur le compte tsunami. Ce temps est estimé à 10 hommes/mois sur 4 ans, consacré au soutien aux différentes actions réalisées entre 2005 et 2009 ainsi qu'à la tenue de la comptabilité. Pourtant, comme la Cour des comptes l'a souligné en 2006 dans son relevé de constatations provisoires, « une stricte imputation des frais engagés aurait conduit à imputer ces frais pour partie en soutien aux opérations et pour partie en frais de fonctionnement ».

En revanche, nous avons considéré que les frais d'information aux donateurs des actions engagés pouvaient être imputés sur le compte tsunami. Ce principe a été validé explicitement par la Cour des comptes sur le fond puisque celle-ci a reconnu le bien fondé de l'imputation des frais de communication (qui sont des charges directes liées exclusivement au Tsunami). En effet, Electriciens sans frontières avait aussi pris l'engagement envers ses donateurs de faire régulièrement « un bilan précis des actions engagées ». Nous avons inclus les éléments financiers dans nos informations aux donateurs. Le montant total des dépenses d'information aux donateurs correspond à environ 2 % des ressources (14 517 euros).

De même, nous avons aussi considéré (en accord avec les commissaires aux comptes) que les frais liés au contrôle du Compte d'emploi des ressources par ces mêmes commissaires aux comptes pouvaient être imputés sur le compte tsunami s'agissant d'une obligation légale supplémentaire (établissement et certification d'un CER), liée exclusivement au Tsunami.

L'appel à la générosité du public par l'association Electriciens sans frontières ne concerne que le Tsunami. Il ne nous paraissait pas conforme dans l'esprit de nos engagements d'imputer ces charges supplémentaires de 25 255 euros, (spécifiques dans leurs principes et significatives dans leurs montants) sur nos fonds propres au détriment de nos autres actions de développement.

Electriciens sans frontières a donc affecté comptablement, au fur et à mesure des projets, les charges directes sur les ressources tsunami. Nous avons aussi pris la décision d'affecter aux futurs projets liés au tsunami les produits financiers liés aux placements effectués. Ce sont ainsi 19 340 euros supplémentaires qui ont été affectés aux ressources tsunami.

Au 31 décembre 2008, un solde de 18 130 euros correspondant à ces produits financiers demeurait non encore utilisé. Nous avons décidé d'engager une mission d'évaluation et, le cas échéant, de réhabilitation de nos réalisations menées en soutien du programme GenAssist engagé par le Christian Reformed World Relief Committee (CRWRC – association nord-américaine de développement de l'Eglise chrétienne réformée) dans la province d'Aceh. Ce programme concernait 24 villages et a consisté à construire un total de 1012 maisons. Pour ce projet, Electriciens sans frontières avait pris en charge la formation des artisans électriciens et des

surveillants, le financement du matériel et celui de la main d'oeuvre. Ce projet ayant démarré en 2006 et représentant près de 20 % de l'emploi des ressources tsunami, il nous a semblé pertinent d'engager une mission d'évaluation et de réhabilitation. Cette mission a été décidée mi-juin 2009 et a été réalisée lors de la deuxième quinzaine d'août 2009. Elle a permis d'étudier l'efficacité de notre contribution au programme Genassist, de vérifier l'impact de l'électrification des maisons comme le bon fonctionnement des installations électriques. Elle a aussi permis de corriger quelques défauts et problèmes de sécurité sur des installations électriques complémentaires réalisées par les bénéficiaires. Electriciens sans frontières a ainsi remplacé des câbles défectueux, supprimé des connections non sécurisées et effectué des raccordements directs aux tableaux électriques généraux.

Le reliquat des ressources d'un montant de 5 442 euros, émanant des produits financiers a été réaffecté, avec l'accord du Commissaire aux comptes, aux actions menées par Electriciens sans frontières en Haïti suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010.

XXVII - Un enfant par la main

Créée en 1990, l'association Un enfant par la main (UEPLM) est une organisation de solidarité internationale, qui vise à soutenir les enfants et les familles les plus pauvres grâce au parrainage d'enfants et au financement de micro-projets de développement. Elle collabore avec les membres du réseau ChildFund Alliance : ChildFund International (Etats-Unis), ChildFund Australie et Bornefonden (Danemark). Ces associations opèrent directement sur le terrain avec le concours de professionnels et des communautés représentant les populations locales et apportent leur expertise pour améliorer les conditions de vie des enfants.

Dans le cadre de l'utilisation des fonds tsunami, l'association a collaboré avec les bureaux nationaux du membre américain ⁴⁰de l'Alliance au Sri Lanka et en Indonésie.

Un enfant par la main compte, en 2009, 7 000 parrains et donateurs et contribue à soutenir près de 35 000 enfants et familles dans le cadre de programmes de développement communautaire en Afrique, en Amérique Latine et en Asie.

L'association, dont l'exercice est clos au 30 juin bénéficie d'un double financement : la générosité du public (2,12 M€ en 2008, dont 1,8 M€ au titre des parrainages) et des subventions (400 000 € en 2008).

1 - Les constats du précédent contrôle

Les comptes de l'association étant arrêtés au 30 juin, les chiffres du compte d'emploi tsunami au 31 décembre 2005 n'avaient qu'en partie été estimés.

Les donateurs avaient été sensibles à l'appel de fonds lancé par l'association puisque plus de la moitié des dons étaient issus de donateurs particuliers (115 854 €).

La part des financements institutionnels était marginale (2 % des ressources), tout comme celle des entreprises (moins de 2 %). Les bailleurs privés avaient contribué à hauteur de 42 % aux ressources (essentiellement Fondation de France et Collectif Asie - Enfants Isolés). Pour 2005, les ressources de l'association s'établissaient à 214 980 €.

⁴⁰ Christian Child Fund (CCF) devenu Child Fund International le 1^{er} juillet 2009.

En emplois, les missions sociales (167 184 €) avaient concerné initialement deux projets, achevés en 2005 (Urgence Asie et Santé et hygiène pour les enfants des centres de réconfort dans les camps et communautés d'Aceh Barat et Aceh Jaya en Indonésie). Les parrainages avaient également progressé dans la zone touchée par le tsunami (+ 56 % entre décembre 2004 et mai 2006).

Le précédent rapport avait relevé que les sommes imputées en missions sociales correspondaient aux transferts mensuels en faveur du Christian Children's Fund pour les actions d'urgence et pour les parrainages. S'agissant des projets cofinancés, les transferts étaient adressés aux partenaires locaux.

Des frais de fonctionnements faisaient l'objet d'un calcul forfaitaire, de 20 % pour les dons et les parrainages, et de 5 % pour les cofinancements.

Des engagements à réaliser sur ressources affectées avaient été constatés pour 17 944 €, l'association ne faisant pas figurer de fonds dédiés dans ses comptes.

La Cour, à l'issue de son contrôle avait relevé qu'elle n'était pas en mesure de constater, sauf pour les parrainages, la conformité des emplois aux objectifs définis par l'appel à dons, au titre du tsunami.

Elle avait recommandé à l'association de préciser les procédures organisant les relations avec le siège de l'organisation internationale et avec les bureaux des opérateurs locaux.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources tsunami, ajusté de quelques ressources et emplois, à la suite des opérations de clôture d'exercice pour 2005.

Au total, les ressources de l'association ont été multipliées par 2,7 (575 886 € au 31 décembre 2008). Les ressources privées représentent la quasi-totalité des ressources totales (99 %). Les ressources issues de la seule collecte auprès du grand public se sont poursuivies, par dons spontanés, en 2006 et en 2007 (près de 10 000 €) mais n'auront finalement représenté qu'un peu plus du cinquième des ressources totales, 21 % (120 318 €) confirmant ainsi la part prépondérante des financements des bailleurs privés (444 765 €) pour l'opération tsunami. La part du financement des entreprises ne s'est pas poursuivie après 2005.

Fin 2008, les missions sociales « tsunami », s'élevaient à 504 282 €, ce qui correspond à 88 % des ressources totales « tsunami » de l'association, et n'étaient constituées que des dépenses opérationnelles. Un peu plus de 20 % de ces dépenses ont été consacrées aux opérations de parrainage, la très grande majorité des financements provenant des bailleurs pour la réalisation des actions.

La Cour relève que la collecte des dons opérée en 2006 n'a généré aucun frais supplémentaire, et que les frais de fonctionnement sont restés stables, pour s'établir à 12 % des ressources.

Le solde des fonds dédiés au 31 décembre 2007 était de 51 565 €, totalement dépensés en 2008. Conformément aux recommandations de la Cour, les ressources affectées non encore engagées figurent désormais au compte d'emploi des ressources.

L'association n'a procédé à aucun placement, l'essentiel de ses ressources, provenant de bailleurs, étant libéré au fur et à mesure de l'exécution des actions.

La seule restitution constatée a été comptabilisée en 2006, et s'est élevée à 1 534 euros ; elle correspond à un trop perçu reversé à la Fondation de France. Il n'y a eu aucune autre opération de réaffectation.

3 - Les actions réalisées

Depuis 2006, l'association a financé quatre nouveaux projets, pour lesquels elle a assuré la redistribution des fonds.

Les actions financées ont concerné le rétablissement de l'équilibre pour les enfants d'Aceh Jaya, par la réhabilitation communautaire des ressources de la zone côtière (110 000 €), la construction d'une bibliothèque publique à Hambantota au Sri Lanka⁴¹ (85 760 €) et la construction d'installations sanitaires et des formations à l'hygiène et à la santé dans dix-neuf écoles à Hambantota au Sri Lanka (130 000 €)

Un quatrième projet a été engagé en 2007 au Sri Lanka, ayant pour objet la construction d'un centre de santé (près de 42 942 €)

D'autres actions se sont poursuivies, au bénéfice de centres collectifs de réconfort, en Inde et au Sri Lanka.

Des conventions de financements et de partenariats ont été suivies de bilans d'exécution. Enfin, l'association a mené trois missions d'évaluation dans les zones concernées.

⁴¹ Projet qui a fait l'objet d'une visite sur place, en novembre 2009.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a bénéficié sur la période 2006 - 2008 de ressources nouvelles principalement dues aux contributions des bailleurs privés.

Les fonds collectés non dépensés, dont la Cour avait mis en cause la traçabilité, ont été inscrits en fonds dédiés, et leur utilisation est désormais rattachables aux projets financés. Le rythme de consommation de ces ressources affectées n'appelle pas de commentaire, puisqu'elles sont désormais épuisées.

Un « CER tsunami » a été réalisé, et retrace fidèlement les opérations financées, qui relèvent bien toutes de la zone concernée par le tsunami.

La restitution réalisée en 2006, pour un montant de 1 534 € a répondu aux obligations de l'association vis-à-vis de son bailleur.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Un enfant par la main
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	162 024	504 282
Frais de recherche des fonds « tsunami »	3 800	3 800
Frais de fonctionnement « tsunami »	26 052	66 270
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	1 534
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	191 876	575 886
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	17 944	0
TOTAL EMPLOIS	209 820	575 886
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	110 694	120 318
Financements entreprises	3 847	3 847
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	89 955	444 765
Autres ressources « tsunami »		
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)		
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	204 496	568 930
Financements publics	5 324	6 956
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	209 820	575 886

XXVIII - Partage

Partage, créée en 1973, est une association de parrainage d'enfants, reconnue association de bienfaisance, et membre du Collectif Asie - Enfants isolés. Elle soutient financièrement les programmes sociaux réalisés par des associations d'aide à l'enfance de pays étrangers.

Concernant le tsunami, Partage n'a pas réalisé elle-même les opérations, et a reversé à des partenaires locaux des fonds collectés essentiellement auprès de bailleurs.

1 - Les constats du précédent contrôle

Partage avait recueilli 365 531 € de dons tsunami en 2004 et 2005, ce qui représentait moins de 14 % de l'ensemble des fonds perçus au titre de la générosité publique.

Le précédent contrôle avait mis en évidence l'existence d'une contribution prélevée par l'association sur chaque don reçu. D'un montant de 1 % (3 044 euros pour l'opération « tsunami »), cette décision avait été validée par l'assemblée générale de Partage le 17 septembre 2000⁴² et avait vocation à financer le projet de la « décennie pour la paix », voté par l'ONU. Les donateurs n'étaient pas systématiquement avisés de cette réaffectation.

Au 31 décembre 2005, Partage avait reversé à ses partenaires 166 150 euros sur les 184 032 euros employés au titre des missions sociales (60 % pour la Thaïlande, 40 % pour l'Inde). La Cour avait à cette occasion mis en lumière la fragilité du suivi budgétaire des fonds collectés et reversés aux partenaires locaux.

Les fonds dédiés au 31 décembre 2005 étaient de 121 596 euros ; l'association s'était engagée dans une opération en Thaïlande qui devait s'achever en 2009.

⁴² Données issues du commentaire sur le CER pour 2008.

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

La générosité du public, qui ne s'est pas poursuivie en 2006, a finalement représenté 67 % des ressources totales collectées.

Les autres financements privés se sont amplifiés à partir de 2006, pour atteindre 35 % des ressources totales (16 % en 2005). Ils sont exclusivement constitués des dons de la fondation MACIF et de l'association « collectif Asie - Enfants Isolés ».

L'association a poursuivi sa collaboration avec l'association locale « Holt Sahathai Foundation » (7 versements entre 2006 et le 23 juillet 2008), pour la réalisation de ses missions sociales. Sans changement par rapport à la pratique déjà examinée lors du précédent contrôle, Partage ne porte en missions sociales que les transferts de fonds vers les associations locales, soit 231 596 € sur la totalité de l'opération « tsunami », sans aucune dépense de soutien.

Les fonds dédiés, qui étaient de 121 596 euros au 31 décembre 2005 ont tous été employés au 31 décembre 2008. Il n'y a eu aucune nouvelle réaffectation, ni aucune restitution.

Comme la Cour l'avait déjà constaté lors du précédent contrôle, les fonds « tsunami » réunis par Partage n'ont pas fait l'objet de placements financiers.

3 - Les actions réalisées

Partage a poursuivi ses partenariats en Thaïlande et en Inde, au bénéfice de familles de pêcheurs et d'enfants touchés par le tsunami.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

L'association a fourni un compte d'emploi des ressources « tsunami » sur l'ensemble des périodes contrôlées (2005 – 2008).

A la suite de la recommandation de la Cour, touchant à l'amélioration du suivi budgétaire, Partage a limité ses transferts à un seul partenaire, la fondation « Holt Sahathai Foudation » (HSF) intervenant en Thaïlande. Ce partenaire a fait l'objet de missions annuelles de suivi sur le terrain ainsi que de contrôles sur ses affectations comptables.

Partage n'ayant pas perçu de nouveaux dons manuels « tsunami », la contribution en faveur de la Décennie pour la paix, précédemment constatée sur chaque don versé, n'a plus été prélevée.

La Cour note les progrès réalisés par Partage en matière de suivi budgétaire.

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Partage
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	184 032	415 628
Frais de recherche des fonds « tsunami »	50 011	50 011
Frais de fonctionnement « tsunami »	21 837	21 837
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	3 055	3 055
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	258 935	490 531
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	121 596	0
TOTAL EMPLOIS	380 531	490 531
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	305 531	305 531
Financements entreprises	0	0
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	60 000	170 000
Autres ressources « tsunami »	0	
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	15 000	15 000
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	380 531	490 531
Financements publics	0	0
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	380 531	490 531

REPONSE DU DIRECTEUR DE « PARTAGE »

Après lecture des observations de la Cour des comptes, relatives à l'utilisation des sommes collectées suite au tsunami du 26 décembre 2004, nous notons avec satisfaction qu'« A l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Nous avons également pris acte que « La Cour note les progrès réalisés par Partage en matière de suivi budgétaire », ce qui nous encourage à poursuivre encore nos efforts de suivi de l'utilisation des sommes sur les programmes d'aide à l'enfance démunie.

A propos de la remarque de la Cour des comptes concernant le prélèvement de 1% effectué au bénéfice des actions de la Décennie pour une culture de la paix et de la non-violence au profit des enfants du monde, nous tenons à porter à la connaissance de la Cour des comptes que Partage ne prélèvera plus cette somme à compter de décembre 2010, date qui marque la fin de cette décennie.

XXIX - Secouristes sans frontières

Créée en 1978, l'association Secouristes Sans Frontières a pour objet d'intervenir bénévolement lors de catastrophes naturelles pour aider les populations sinistrées en dépêchant sur place des équipes de secours d'urgence spécialisées, et développer l'entraide secouriste nationale et internationale. Elle fonctionne avec un budget annuel de 40 000 € et une centaine de bénévoles.

1 - Les constats du précédent contrôle

Au lendemain de la catastrophe du tsunami, l'association avait procédé à un appel à dons unique, qui établissait un lien étroit entre les dons et l'utilisation « secours d'urgence » qui en serait faite.

La Cour avait observé que l'ensemble des dons collectés - 94 541 € - représentait deux fois et demie le budget annuel de l'association et que 73 % de la collecte provenait directement de dons manuels.

Au 31 décembre 2005, Secouristes Sans Frontières avait dépensé 46 133 €, près de la moitié des ressources collectées, et 96 % des sommes ainsi dépensées étaient consacrées aux missions sociales.

Une mission d'urgence avait été financée, ainsi que l'acquisition d'un chalutier mis à la disposition d'une famille de pêcheurs d'un village de la côte sud du Sri Lanka. La Cour avait alors mis en évidence la non-conformité de cette dernière dépense, distincte de toute préoccupation de « première urgence », à l'objectif de l'appel à dons, tout comme à l'objet social même de l'association.

Les fonds dédiés s'élevaient à 48 408 € au 31 décembre 2005, et trois actions complémentaires⁴³ devaient être réalisées par l'association, soldant ainsi ses opérations « tsunami ».

⁴³ Dont « le financement de la construction de trois maisons, conforme ni à l'objet statutaire ni aux objectifs de l'appel à dons ».

2 - L'examen du compte d'emploi « tsunami » cumulé au 31 décembre 2008

L'essentiel des ressources était comptabilisé au 31 décembre 2005 (94 %). SSF n'a enregistré depuis cette date que 7 075 € de financements en provenance d'un organisme privé (Association des Amis de Secouristes Sans Frontières).

Les fonds dédiés étaient de 48 408 euros au 31 décembre 2005. L'intégralité de ces fonds a été employée au 31 décembre 2008, compte tenu d'une réaffectation de 27 895 €.

L'association, qui souffre d'un grave déficit organisationnel, n'a pas été en mesure de fournir des pièces comptables certifiées ; sa comptabilité est retracée sur un simple journal des dépenses et recettes. Par défaut d'organisation, des pièces ont été égarées, ce qui n'a pas permis de s'assurer de la régularité comptable.

Malgré les recommandations de la Cour, Secouristes Sans Frontières n'a affecté au tsunami aucun produit financier.

3 - Les actions réalisées

Au total, quatre actions auront été financées au Sri Lanka par l'association, dont deux depuis le dernier contrôle de la Cour. En 2006, SSF a en effet, - par l'intermédiaire de l'association Green Hope - financé la création d'un bus dispensaire (19 000 €) et la reconstruction de trois maisons (8 000 €).

Le solde de 27 895 €⁴⁴ a été employé pour une mission en Birmanie faisant suite au cyclone de mai 2008.

4 - Les suites données aux recommandations de la Cour

A l'issue de son dernier contrôle, la Cour attirait l'attention de l'association sur la non-conformité de l'acquisition d'un chalutier et de la construction de trois maisons aux objectifs annoncés dans son appel à la générosité publique, centré sur l'urgence.

Elle a, depuis, choisi de considérer comme conformes des actions de réhabilitation ou de reconstruction conduites au bénéfice des victimes du tsunami.

⁴⁴ Dont les fonds collectés en 2007 et 2008 (7 075 €).

Mais il se trouve que Secouristes Sans frontières a, sans consulter ses donateurs, employé le solde de ses fonds pour une action (cyclone en Birmanie) sans lien avec le tsunami.

Cette utilisation de fonds au profit d'une tout autre cause que le tsunami (au total 27 895 €, soit 27,5 % du total des ressources) justifie le redressement du CER fourni par l'association.

À l'exception d'un montant de 27 895 € (soit 50,3 % des sommes utilisées sur la même période), la Cour constate que les fonds ont été employés en 2006-2008 conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Secouristes sans frontières
Compte d'emploi « tsunami » cumulé

	au 31/12/05	au 31/12/08
EMPLOIS (en €)		
Missions sociales « tsunami »	44 452	71 452
Frais de recherche des fonds « tsunami »	681	681
Frais de fonctionnement « tsunami »	1 000	1 588
Ressources « tsunami » restituées aux donateurs	0	0
Ressources « tsunami » employées hors « tsunami »	0	27 895
.... dont réaffectations conformesintention donateur		0
.... dont réaffectations non-conformes		27 895
.... dont frais de fonctionnement sans lienavec le tsunami		0
TOTAL RESSOURCES EFFECTIVEMENT EMPLOYEES	46 133	101 616
Engagements à réaliser sur ressources affectées « tsunami »	48 408	0
TOTAL EMPLOIS	94 541	101 616
RESSOURCES (en €)		
Dons des particuliers	68 053	68 053
Financements entreprises	13 744	13 744
Financements d'autres organismes privés (associatifs)	0	7 075
Autres ressources « tsunami »	0	0
Ressources hors « tsunami » (fonds propres)	0	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES PRIVEES	81 797	88 872
Financements publics	12 744	12 744
Produits financiers	0	0
TOTAL RESSOURCES	94 541	101 616

*REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE « SECOURISTES SANS
FRONTIERES »*

*Concernant la deuxième partie : le nouveau bureau a pris la décision
de ne plus s'engager dans des projets non urgents.*
